A Plan for the Review of ACOA's Policy for Community Based Economic Development

A Plan for the Review of ACOA's Policy for Community Based Economic Development

Prepared on Behalf of:
Atlantic Canada Opportunities Agency

Prepared by:

Collins Management Consulting & Research Ltd.
106 Crichton Avenue
Dartmouth, Nova Scotia, B3A 3R5
T: 902.461.9606
F: 902.461.9716
E: bcollins@collinsmgmt.ns.ca

February 24, 2000

Table of Contents

1. INTRODUCTION 1

STUDY PURPOSE 1
BACKGROUND 1
Guidance from ACOA/Provincial CED Agreements 3
STUDY METHODOLOGY 4

2. FINDINGS TO THE EVALUATION QUESTIONS 6

THE STRATEGIC AND ANNUAL PLANS: QUALITY AND FOCUS 6
Indicator 1: The Plan Has a Clear Economic Focus 6
Indicator 2: Priorities are Explicit in the Plan 7
Indicator 3: The Plan Includes Measurable Success Indicators 7
Indicator 4: The Plan Has a Clear Strategic Focus 8
SUCCESS OF THE IMPLEMENTATION PROCESS 12
At the CEDO Level 12
ACOA Linkages to the CBED Planning Process 13
RELATIONSHIPS: CONSULTATION, COOPERATION AND COLLABORATION 13

3. CBED RESULTS MEASUREMENT 14

PURPOSE AND STRUCTURE OF THE CBED PERFORMANCE FRAMEWORK 14
MEASURING RESULTS 18

4. EVALUATION WORK PLAN 21

SUMMARY OF EVALUATION FINDINGS 21
ISSUES AND RECOMMENDATIONS FOR PHASE 2 EVALUATION 21
A Recommendation to Improve the Planning Process 22
PHASE 2 WORK PLAN 22

5. MANAGEMENT RESPONSE 25

1. INTRODUCTION

STUDY PURPOSE

This report presents the results of the first phase of an evaluation of ACOA's policy for Community Based Economic Development (CBED) in Atlantic Canada. It focuses specifically on ACOA's support for strategic planning to Community Economic Development Organizations (CEDOs) in each of the four provinces. It examines strategic plan development and use, as well as the implementation efforts of the CEDOs. Finally, it addresses questions related to ACOA priority setting and consultation process with CEDOs, and overall program monitoring.

The primary objective of the overall evaluation of ACOA's CBED policy is to provide useful information to ACOA managers for implementing and evaluating the effectiveness of the CBED strategies identified in the recent Agency-wide strategic planning exercise. The overall scope and objectives for the evaluation are described in the following paragraph from the Terms of Reference for this evaluation assignment.

> *"The primary objective of the evaluation will be to provide useful information to ACOA managers for implementing and evaluating the effectiveness of the strategies identified in the current review. This will be done by identifying the approaches undertaken by the Agency that have been most effective in helping communities to plan and implement their priorities. What has worked and what hasn't worked in implementing the CBED policy? What practical alternatives are there to what has been tried to date and are there best practices for possible broader application? What are the realistic appropriate measurable success indicators, in particular for the planning activities of CBED groups, which can be used in a consistent way across all ACOA regions? The evaluation should produce a reliable estimate of results for the Atlantic Region as a whole."*

This report presents the core elements of an evaluation plan for ACOA's policy for CBED. It further provides some "best practice" insights into CBED planning and the difficult issue of measuring a region's progress toward community pro-activity, partnership building, community consensus and economic development leadership. A Performance Framework for ACOA's role in CBED is provided, as well as a Work Plan for the second phase of the evaluation.

ACOA asked Collins Management Consulting Ltd to undertake this evaluation project on behalf of its Review Services Division. The project was completed in late 1999 and early 2000.

BACKGROUND

Community based economic development has been a significant component of the federal government's regional economic development strategy since about 1994 when ACOA was designated the lead federal agency for CBED program delivery in the Atlantic region. ACOA developed an overall policy for CBED in 1996 with a five year goal to "*establish an effective CBED infrastructure*" in Atlantic Canada.

ACOA's policy focus in CBED — the subject of this review — is captured in the following excerpt from the 1996 Policy Statement:

> "ACOA is not doing CBED, it is *strengthening the capacity of local organizations to plan and implement* their own local economic priorities."

ACOA's policy for CBED planning has been designed to support the CEDOs in the following stages of the planning process:

> Develop a community economic development strategic plan with a three to five year planning horizon.
>
> Implement the strategic plan, using annual plans to identify yearly priorities, activities and expected results.
>
> Monitor results of the plans on an on-going basis. The annual plans should report on the progress made by the CEDO in implementing its strategic plan for that year. The report should indicate areas where progress is constrained or difficult, propose steps to address these difficulties and report these as part of the annual report.

The "CBED infrastructure" that now exists in Atlantic Canada consists of 51 CEDOs. These organizations, listed in Appendix B, receive financial support through four separate federal/provincial funding agreements:

> 13 Regional Economic Development Commissions (REDCs) in New Brunswick;
>
> 14 Regional Development Agencies or Authorities (RDAs) in Nova Scotia;
>
> 20 Regional Economic Development Zonal Boards (REDBs) in Newfoundland; and
>
> 4 Community Economic Development Corporations (CEDCs) in Prince Edward Island.

Although these CEDOs share the collective mission of engaging in community economic development, there are differences in philosophy and approach that are evident and noteworthy. These differences are introduced here, and discussed in more detail in the following sections of the report.

> **CBED Philosophy and Approach:** The basic interpretation of what is meant by CBED and what it expects to accomplish varies from province to province and from organization to organization. These variations result in different levels of community involvement, different partners and partnership involvement, and different areas of development focus. Within the context of ACOA's specific role, the issue revolves around whether CBED is singularly focused on **"economic"** development, or whether it encompasses other functions such as education, health, human resource development and infrastructure. The scope and focus of CBED are understood differently by ACOA and the CEDOs. Consequently there are different approaches to strategic planning and community involvement.
>
> **The Focus of Strategic Plans:** At the initial stage of their mandate, the CEDOs were required to engage in a planning process at the community level to produce a "strategic

102-04799/

plan". This planning requirement has been approached differently in each of the four provinces. In New Brunswick the REDCs have generally produced "strategic *economic* plans" with a more concentrated focus on job creation activities. The provincial government is considering a new structure for CEDOs in the province. Nova Scotia RDAs have a tendency to try to cover the broad range of economic and social development activities in their "strategic plans"; this approach is less focused on their economic development role. The Newfoundland Zonal Boards are similar to the New Brunswick approach, offering wealth-generating business ideas and a more traditional industrial commission approach to CBED. PEI planning reports set out specific project activities with some indication of economic results and jobs.

Annual Plans and Monitoring: There is a direct linkage between the clarity and focus of the strategic plans, the development of annual plans and the degree to which the plans are used by the CEDOs. Results measurement and monitoring are linked to the overall planning approach as well. Annual plans have several distinct roles and functions amongst CEDOs in each of the provinces. The plans range from those that are, in fact, annual plans that look forward to others that are best described as annual *activity reports* that look back over the past year.

Generally speaking, our review found the most successful approaches that address ACOA's policy for community-based economic development are those that follow an "**economic development in the community**" approach rather than a broad community economic development approach. The wording difference, although subtle, is important. It puts economic development front and centre — economic development is the main interest of ACOA in this process. This is not to imply that community involvement in the planning process is less important under an economic development approach. In fact, a bottom-up community involvement approach in planning is *fundamental* to CBED, in contrast to the traditional industrial commission approach.

When ACOA reaffirmed its CBED commitment in 1999, the Agency clarified its operating principles, set specific objectives related to strategic planning and stated its expectations of the planning process. These expectations included the incorporation of an effective SWOT[1] analysis, and development of practical measures of success. This report identifies the elements of good, effective plans to help ACOA evaluate the success of its CBED policy. It provides implementation insight on the ACOA mission "*to assist communities that show initiative to develop the capacity to strategically plan and implement their vision for creating long-term self-sustaining economic activity*".

Guidance from ACOA/Provincial CED Agreements

The funding Agreements provide guidance related to overall expectations and monitoring requirements for the CBED initiatives. However, the level and detail of guidance varies. In New Brunswick, for example, the Agreement defines the requirement for annual work plans and allocates funding to five separate programs. These define the requirements for training and development, regional strategic planning efforts, and core and special funding allocations.

[1] SWOT — Strengths, weaknesses, opportunities and threats.

The Nova Scotia Agreement has one major program element dedicated to CBED. This focuses more on the process and structure of the CEDOs than on community economic development. The RDA Program description states that:

> *"The primary objective of the RDA Program was originally defined as creating a coherent regional structure for CED in Nova Scotia through the establishment of RDAs. The principal objective of the RDAs in turn was to rationalize the structure of regional development and create the environment for economic and business growth."*

Although " a consistent set of monitoring systems/practices and tools across all RDAs" is clearly stated as one of the RDA Program objectives, this has yet to be achieved.

The Canada/Newfoundland Comprehensive Economic Development Agreement is mainly "to develop a more diversified economic base, and to enhance the delivery and impact of existing development programming..." The operational fund within programs specific to CBED is "to ensure effective implementation of [CEDO] strategic economic plans as referenced in performance contracts."

The Prince Edward Island Agreement on Regional Economic Development is the most terse on its CBED commitment. There is no specific mention of allocated funds for strategic planning, merely the provision of "...strategic support to the ... rural economic development organizations in the province."

STUDY METHODOLOGY

The Terms of Reference set out 11 separate questions, along with supplementary questions developed with ACOA during the early part of the project[2]. These questions have been consolidated into three core issues representing the following lines of inquiry:

- the quality and focus of the strategic and annual plans;
- the success in both developing and implementing strategic and annual plans; and
- the level of consultation and collaboration between the CEDOs and ACOA in planning and developing projects.

The study process relied on a series of qualitative methodologies to address the study objectives. The methodologies included the following:

- a review of ACOA's policy on CBED, existing program documents and evaluation reports related to CBED in the four provinces over the past several years;
- a review of the strategic plans of all 51 CEDOs as well as a small sample of annual plans from each province, selected with the support of ACOA CBED program managers in each province;

[2] The 11 questions are provided in Appendix A.

interviews with ACOA CBED program officers in each province and selected consultants who carried out the CBED evaluations; and,

the development of a CBED Program Model that describes the linkages between program resources, reach and expected results. The model describes CBED from the perspective of an ACOA program — what ACOA is trying to accomplish through the program — rather than from the perspective of the CEDOs.

The report is organized in four sections, including this introductory section.

Section 2: The Evaluation Questions — presents the results of our review into the 11 evaluation questions set out in the Terms of Reference. These findings are based on document and plan reviews supplemented by interviews with officials and consultants. Detailed results for all CEDOs on two evaluation questions dealing with the content of the strategic plans are presented in Appendix C.

Section 3: Program Model — describes the structure of ACOA's model for CBED and provides suggestions for measuring the results of the program.

Section 4 — Evaluation Work Plan — summarizes the main findings of this phase of the evaluation and sets out major evaluation issues along with recommendations for improving the CBED program and process. These would be considered in the subsequent phase of the evaluation.

Three appendices are included. Appendix A provides the Terms of Reference, including the 11 evaluation questions. Appendix B lists the 51 CEDOs while Appendix C provides detailed results by CEDO for several key evaluation questions.

2. FINDINGS TO THE EVALUATION QUESTIONS

THE STRATEGIC AND ANNUAL PLANS: QUALITY AND FOCUS

Phase 1 of the evaluation reviewed the planning activities for the 51 CEDOs in Atlantic Canada and found that strategic plans, economic development plans or annual activity plans are in place for most locations. The majority of the 51 plans that were reviewed cover a five-year period. However, a number of CEDOs in Nova Scotia and New Brunswick are fast approaching the last year of the plan. In several locations, the plans have already expired.

The review of strategic plans for all four provinces revealed that although plans exist for most regions, wide variations occur in the overall quality and economic focus of the plans.

The plan review component of this evaluation examined the plans using a series of indicators to assess the overall quality and focus of the different approaches taken. The following indicators correspond to the components of the evaluation issues included in the Terms of Reference.

> The plans have a clear focus on economic development. There are explicit references to job creation, investment, business starts and other economic activities.
>
> Plan priorities are stated.
>
> Measurable indicators of success are provided.
>
> The plan strategy appears focused and realistic.

The tables that follow summarize results by province for each of these indicators based on a review of the CEDOs' planning documents. These results require further analysis and testing in the subsequent phase of the evaluation to provide more definitive results on provincial performance. Details for each CEDO are provided in Appendix C.

Indicator 1: The Plan Has a Clear Economic Focus

These results indicate the extent to which a clear economic focus is evident in the strategic plans — evidence includes business starts, job creation/retention activities, increased revenues, market share, business expansion and retention rates and so on. It further indicates that the community capacity building or community consensus-building activities noted in the plans are tied to clear economic objectives and outcomes.

Province	Economic Focus clearly stated
New Brunswick - 13 plans	• 9/13 economic focus is clear (69 percent) • 4/13 economic focus is unclear (31 percent)
Newfoundland - 20 plans	• 13/20 economic focus is clear (65 percent) • 7/20 economic focus is unclear (35 percent)

Nova Scotia - 14 plans	• 3/14 economic focus is clear (21 percent) • 11/14 economic focus is unclear (79 percent)
PEI - 4 plans	• 1/4 economic focus is clear (25 percent) • 3/4 economic focus is unclear (75 percent)

Indicator 2: Priorities are Explicit in the Plan

Priority setting demonstrates that the plan has undergone a "reality check" to weed out low priority activities. Setting priorities allows the community to concentrate on a realistic and manageable set of high priority activities. In some cases the selection criteria for setting priorities is included and priority-rating scales are provided.

Province	Plan priorities are stated
New Brunswick	• 9/13 stated priorities (69 percent) • 4/13 priorities are not stated (31 percent)
Newfoundland	• 19/20 stated priorities (95 percent) • 1/20 priorities are not stated (5 percent)
Nova Scotia	• 13/14 stated priorities but 3 were either not very specific or too numerous to be realistic (93 percent) • 1/14 priorities are not stated (7 percent)
PEI	• 1/4 stated priorities (25 percent) • 3/4 priorities are not stated (75 percent)

Indicator 3: The Plan Includes Measurable Success Indicators

This appears to be problematic for most CEDOs. The majority have reported activities, process or specific project actions rather than outcomes that clearly identify the intended economic results that provide a basis for determining the success of their plans. All provinces suffer equally from this lack of appropriate measurability.

Province	Measurable success indicators
New Brunswick	• 3/13 have some outcomes and measures of success (23 percent) • 10/13 list activities, tasks or actions (77 percent)
Newfoundland	• 5/20 have some outcomes and measures of success (25 percent) • 15/20 list activities, tasks or actions (75 percent)
Nova Scotia	• 4/14 have some outcomes and measures of success (29 percent) • 10/14 list activities, tasks or actions (71 percent)

PEI	• 1/4 has some outcomes and measures of success (25 percent) • 3/4 list activities, tasks or actions (75 percent)

Indicator 4: The Plan Has a Clear Strategic Focus

The level of focus and strategic direction evident in the plans linked to the extent to which a thorough SWOT analysis has been conducted. The strategic directions in the plans cover economic, community life and operational areas of focus. Evidence of focus is expressed through a numerically limited (less than 10) number of strategic directions that are proposed over the life of the plan and by clarity of the economic focus of the plan strategy.

Province	Plan strategy is focused & realistic
New Brunswick	• 7/13 have fewer than 10 strategic directions however economic focus is clear in 12/13 (54 percent) • 6/13 include more than 10 strategic directions; all but 1 have sharp economic focus (46 percent)
Newfoundland	• 13/20 fewer than 10 strategic directions, combining economic and social in 5 of these (65 percent) • 7/20 have 10 or more strategic directions including health, youth, disabled, sustainable communities, women (35 percent)
Nova Scotia	• 9/14 fewer than 10 strategic directions, combining sectoral with human resource development, health, community infrastructure and capacity building (64 percent) • 5/14 have 10 or more strategic directions covering broad social and economic development activities (36 percent)
PEI	• 2/4 have fewer than 10 strategic directions (50 percent) • 2/4 have no apparent strategic directions (50 percent)

The evaluation process identified "best practices" in several categories related to the planning process and the overall plan quality. These best practices concentrate on the focus of the plan, its level of realism, a clear statement of strategy, a statement of expectations and priorities. Appendix C contains the complete comparative analysis of the plans.

The following list represents the best practice characteristics contained in plans that could be described as "*good plans*". Based upon our review of 51 plans, good plans are those demonstrating the following attributes:

> A **thorough SWOT analysis** has been completed. ACOA noted this as an important planning attribute in its April 26, 1999 document, *Parameters for a new 5-year Community Economic Development Strategy*. Several good New Brunswick examples include the Miramichi Region, Kent, Greater Moncton and the North West Region. Newfoundland examples include the Labrador Straits Development Corporation, the

Kittiwake EDC, the Long Range REDB and the Coast of Bays. In Nova Scotia the Kings Community Economic Development Agency (CEDA), Pictou RDA (not the launch plan) and Halifax County RDA plans are based upon good SWOT analysis. There is a second level analysis of the SWOT that is important as well. This occurs when a sectoral or geographic based SWOT analysis is integrated into an overall regional and sector-wide SWOT.

- The level of focus is tied to a **realistic and numerically limited number of strategic directions**, with a manageable number of sectors or areas of activity. By manageable, we mean that the number of strategic directions is commensurate with the resources and abilities of the CEDO to influence the strategic areas. Realism is demonstrated by the inclusion of timelines for project completions and specific implementation priorities identified by sector or stated activity area. To illustrate, the Restigouche plan identified three primary sectors and identified priorities per year over five years; the Kent plan identified six main issues from which emanated eight clear priorities over 1995-2000; the Kings CEDA laid out seven sector based goals with attendant priorities; and the Capital Coast Development Alliance identified five key strategic directions.

  Timelines are stated for the implementation of strategic activities and project elements. The Marine and Mountain Zone (Five Year) Plan in Newfoundland clearly indicates a work allocation over time as does the North West Region in New Brunswick. The key requirement is linking the strategic plan timelines to Annual Plan implementation schedules and adjusting the strategic plan as needed to reflect new circumstances and conditions. A strategic plan is a "blueprint" of strategic priorities that guide the organization; annual plans implement a realistic number of these priorities. By linking the strategic plan to actual annual activity, the plan becomes a useful and viable document.

  Economic priorities are specific and clear, and expectations for the plan are stated. For example, the plan may serve as a guide to generating the greatest benefits for business and jobs — i.e. new businesses and new jobs in the community. A number of the strategic plans suffer from a blurring of economic and broad community development priorities, perhaps in an attempt to build a broad community dimension to their mandate. This is most evident in a majority of the launch plans of the RDAs in Nova Scotia. Most RDAs have placed a secondary emphasis on economic development and job creation priorities, stating that their emphasis is on "building capability of their people" (Strait Highlands), "achieving activity at the grass roots level" (Guysborough) or including health priorities (Hants RDA). Strong economic priorities are more evident in the majority of New Brunswick plans (Moncton, Kent and Restigouche) and clear economic expectations are stated in the Newfoundland plans for the Exploits Valley, RED Ochre, Labrador Straits and Irish Loop REDBs. This approach is examined in more detail in the following section of this report.

  The first strategic plan or "launch plan" is used as a starting point, the **process is iterative** and both the planning process and the plan itself **improve over time**. The Greater Moncton planning process is an excellent example of planning process continuity

and refinements over time. Several other examples include the Pictou RDA, Halifax County RDA and CORDA[3], the longest standing CEDO in Nova Scotia.

Priorities are ranked using a **priority index** with, for example, a '1' to '5' scale. The only example of this practice is in the Marine and Mountain Zone Corporation (NF) Strategic Economic Plan. This organization has numerically ranked annual work activities by sector and over time. It would be useful to follow-up the results of this ranking exercise to determine whether it should be more widely followed.

Indicators of success are stated. These may include, for example, economic indicators such as the number and value of new business starts, viable job creation, direct and indirect jobs. Several New Brunswick plans state job creation numbers; the Greater Moncton Region states a 2,000 job target tied to a strong economic development strategy developed in its approach "Creating Tomorrow"; the Restigouche and Kent plans have measurable job targets of 610 and 750 jobs, respectively. The Strait-Highlands and Kings CEDA in Nova Scotia include numeric indicators related to local business expansion and expansion of the retention rate. The Strait Highlands Plan states targets of business expansions of 50 percent over three years. The Kings CEDA[4] plan includes a 10 percent increase per year in the business expansion and retention rate over five years. CORDA used a target of 60 new loans to measure its success.

Once the measures are set it is essential to measure actual performance against plan target. In Nova Scotia, for example, Halifax County is the only RDA that has conducted a performance evaluation. It estimated results based on job creation (95 jobs) and a return on investment of 4:1.

Community involvement measures are closely tied to economic objectives and results. The planning and development processes require more than simply establishing community committees and engaging community volunteers. The process needs leadership, action and guidance, and a clear sense of the desired strategic directions.

Community involvement should not be viewed as the end product; the end product should be the economic activity that results from community engagement. While this connection is not apparent in the strategic plans, it is another way of looking at the level of focus and economic clarity in the plans. There may be reason for concern in regions where a large number of community committees have been set up, workshops held and a large number of community members mobilized into action but the plan lacks economic objectives or economic indicators of success.

Community consensus building and increased responsibility have an economic linkage with broad community-wide economic goals. If community consensus building is designed to involve community partners, provide leadership and broker consensus, it must include indicators that reflect the economic vision of the community and define how to achieve this vision. Community consensus building must bring concerned economic and social development players together to engage in strategic planning and to write the plan. However, the process must also provide the stimulus to keep the process rolling by

3 Colchester Regional Development Agency

[4] Kings Community Economic Development Agency

identifying community-wide economic goals that people in the community can identify with. Several plans appear to have achieved community consensus on economic goals such as to "create a cooperative environment for economic renewal" (CREDA[5]) and "reduce economic dependency on government" (Western Valley Development Authority).

In short, the strategic plans that concentrate on the economic priorities of the community appear more realistic and focused. These plans tend to follow the *economic development in the community approach* described previously.

"*Bad*" or ineffective strategic plans share the following prominent, common characteristics:

Ineffective plans attempt to cover a large number of sub-regional community priorities, combining a broad range of social initiatives and numerous "community empowerment" activities. They try to be "all things to all people" rather than practical and focussed in their approach to community development. These plans may propose activities related to *all* the issues raised during the SWOT analysis instead of setting realistic priorities and viable job creation ideas. The direct economic development focus gets overwhelmed by not-unimportant but indirect economic issues ranging from health to highway infrastructure. Clarity of ACOA's expectations of the relative weight to be given to economic priorities and social development priorities is clearly needed.

Unrealistic expectations of participants in the planning process. Several plans appear to incorporate a "wish list" approach to development. Interviews suggest that these lists are occasionally seen by participants as a chance to identify all possible funding opportunities from senior levels of government. The "expectations" issue is central. Any evaluation of whether a plan is focused or not, or realistic or not, assumes that fairly detailed discussions have taken place to define these terms and set guidelines to measure the apparent focus or realism of the strategic plans. Employing a "wish list" approach diminishes the value of CBED and the input of the participants.

Ineffective plans **lack measurability**. There are no guideposts to show the organization that it is on the right track. By not setting specific measurable indicators of success the organization is either avoiding stating their measures of success for fear of not meeting them or is unaware of the benefits of stating them up-front in the plan. Measurable indicators in the plan can tie to annual business plans and can track progress — the strategic plan then has real meaning to the organization.

There is no simple answer to the question — how good are the strategic plans? There are good plans, good elements of plans and evidence of good provincial practices amongst the CEDOs. A *sharing of identified best practices* amongst CBED practitioners would help improve the overall quality of the strategic plans, improve buy-in by government and practitioners and clarify expectations of the planning process. This recommendation is re-iterated in the final section of the report.

[5] Cumberland Regional Economic Development Association

SUCCESS OF THE IMPLEMENTATION PROCESS

At the CEDO Level

If the strategic plans are to be successfully implemented they must be used by the CEDOs to direct their activities and serve as the starting point for the development of subsequent annual plans.

Moreover, this means that the CEDOs would have bought into the importance of strategic planning as an ongoing activity within their organizations. It also means that the plans would have to be characteristically "good plans" that are sufficiently focused to be both useful and measurable. Herein lies a dilemma.

Although it may be relatively straightforward to measure the success of the "good plans", particularly in areas such as in Moncton where the planning process is entrenched, it will be very difficult to measure plans where expectations are not stated and where indicators of economic development are not stated. In these latter cases, the plan may be serving little or no use to the CEDO and the level of commitment to the planning process could be minimal. In the worst case, it would be "something to get over with" or "a requirement to get funding" and the plan would, as a result, be forgotten.

The document review found that the linkage between a good strategic plan and the implementation of the good plan is strong. One ACOA official reported that "those with good plans are implementing them; those without are not or may not be sure what to do". ACOA requirements for the CEDOs to prepare annual plans is encouraging implementation. However, in some cases, an annual plan may be developed without a strong linkage to the strategic plan — an inappropriate process, but one that nevertheless does appear to exist.

ACOA officials who were interviewed for this project agreed that CEDOs are implementing their strategic plans "to some degree". All ACOA regional offices require CEDOs within their province to prepare "Annual Plans". These plans are used in annual funding negotiations with the CEDOs and in many cases are probably the most frequent monitoring report that ACOA receives. Offices in New Brunswick and Nova Scotia receive quarterly reports from some CEDOs, as well.

These implementation plans may be Work Plans, Integrated Work Plans, Coordinated Work Plans or Annual Plans. In New Brunswick, these plans are linked to Accountability Accords and are reasonably focused with useful measurable results. It appears that in Nova Scotia, and in Newfoundland to a lesser extent, the Annual Plans are actually annual reports of past activity. Our review of four sets of plans in Nova Scotia found one very good plan and three plans that fell short of our expectations. These three Nova Scotia plans focus almost exclusively on process — how many activities were undertaken, how many sessions and consultative activities — with little or no indication of results. Several plans did not provide any indication of priorities or planned activities.

ACOA Linkages to the CBED Planning Process

As noted in the 1996 policy paper, ACOA's most important CBED role is to provide "professional/technical support to communities and local CBED groups". Newfoundland appears to have made the greatest efforts to train the CEDO personnel in their province. In terms of strategic planning support, it appears that ACOA regional offices have provided templates and general strategic planning guides to organizations. However, little in the way of experiences and information related to best practices and practical approaches used in other ACOA regions seems to have been provided to the CEDOs.

Some regional offices supported the initial strategic planning exercises, but the offices have not followed up with training on implementation or monitoring. In the case of strategic planning, some CEDOs used ACOA funds to hire consultants to develop their plans. This appeared to work well where the CEDO and the community were engaged; ACOA interviewees reported a number of instances where consultants were hired to prepare a plan with little guidance or involvement of the CEDO or community.

RELATIONSHIPS: CONSULTATION, COOPERATION AND COLLABORATION

There is no doubt that consultation, cooperation and collaboration are occurring in most CEDOs in the Atlantic region, but the intensity and focus of this process varies. An important factor influencing the level of cooperation is the degree to which the organizations are engaged in community economic development or in a broader community development exercise.

In the latter case, the planning process may involve departments, agencies and organizations with interests in health, education, community services, transportation and so on. Community development planning appears to engage government departments at the federal and provincial levels that have some responsibility for human resources and economic development. These include provincial economic development departments, Human Resources Development Canada (HRDC), ACOA and the CEDOs themselves. In Nova Scotia, municipal governments are directly involved through the appointment of Board members to the RDAs.

Officials indicated that in most cases, the broad level of partner involvement works very well. The main challenge is managing expectations of elected officials involved in the planning and implementation process. As noted, ACOA Newfoundland has provided training programs for municipal officials to guide the planning and implementation process. It may be worthwhile considering a similar approach in other provinces.

3. CBED RESULTS MEASUREMENT

PURPOSE AND STRUCTURE OF THE CBED PERFORMANCE FRAMEWORK

Program performance frameworks serve many purposes. The traditional program logic model establishes the linkages between its major components — its inputs, activities, outputs and outcomes. By establishing these linkages, a logic model clarifies what the program aims to accomplish. Performance frameworks go beyond this descriptive use and provide a method to measure success. This approach also defines the information necessary to support ACOA's accountability framework.

The proposed CBED Performance Framework presented here is structured around a "Performance-Based Management Approach" that describes the program from three perspectives — resources, reach and results. This approach encompasses the traditional *inputs, activities, outputs* and *outcomes* representation of a program, adding a client and partner dimension through the *reach* component.

These three elements focus on the vision of *why* the CBED program exists, *what* needs it is designed to meet for *whom* — its clients and stakeholders, and *how* it is to accomplish this. The framework provides explicit measures for measuring the success of CBED; these are presented in the following section. The main elements in the table are defined as follows:

> **RESOURCES**: the specific activities and outputs that describe HOW to achieve the goals of ACOA's CBED policy;
>
> **REACH**: the users/clients/co-deliverers and beneficiaries of the CBED policy, the WHO and WHERE of the CBED policy; and,
>
> **RESULTS**: the direct outcomes and the ultimate impacts of the CBED policy, addressing the questions of WHAT do we want from the policy and WHY.

When reviewing the CBED Performance Framework, it is very important to keep in mind what it is that the framework is describing — *ACOA's Policy for community economic development as provided through the planning process*. The framework describes the resources, reach and results of ACOA's policy. This particular framework is not a Performance Framework for community economic development nor is it a framework to describe the resources, reach and results of CEDOs in Atlantic Canada.

One of the main areas where the difference in perspective is notable is outputs and outcomes. Outputs are the goods and services produced by a program; outcomes are the impacts or results accomplished through the outputs. Within a program environment, outputs are under the direct control of the program. Outcomes are certainly influenced by the program but are beyond direct program control.

The following chart illustrates several characteristics that distinguish program outputs from outcomes and impacts. The chart nominally shows the change in each characteristic when moving from outputs to impacts.

Outputs	Outcomes	Ultimate Impacts
Shorter-term	**Time**	Longer-term
More	**Amount of Control**	Less
Less	**Change in Behaviour**	More
Less	**Making a Difference**	More
Internal	**Origin of Influence**	External
Easiest	**Measurement**	Hardest

The ACOA policy perspective of the framework is important. However, there are several elements in the framework that provide useful information on community economic development and the CEDOs, *since the ultimate or long-term impacts of ACOA's policy should be the same as the impacts that the CEDOs wish to achieve.*

The CEDOs supported by ACOA are pursuing a variety of economic development models in their delivery of CBED. Amongst these CEDO models are project-based models, industrial development models and economic development facilitation models. CEDOs are providing a broad range of services such as project-based support, counselling, training and so on. Another important characterization of the organizations is whether a CEDO sees itself as providing *economic development* support to the community or whether it is part of a broad community development approach. While it is essential for the CEDO to be involved in its community, the CEDO role as an economic development organization needs to be paramount.

This diversity of CEDO roles has influenced the level of commitment and the approach to evaluation by the CEDOs in different provinces. Some arguments against a rigorous, Atlantic-wide evaluation methodology are listed below.

> CBED is a *process* with long-term impacts. These longer-term impacts cannot be measured with any degree of accuracy or credibility, nor can long-term impacts be attributed.
>
> Since CBED is community-driven, the attribution of any impacts to the program is not valid.
>
> Confusion in understanding the difference between program *activities* and program *impacts* makes evaluation problematic.

The program performance framework presented in the following table is designed to address these measurement concerns and simplify evaluation, bearing in mind that *the table is a program framework for ACOA's policy for CBED, not the community economic development organizations.*

The table includes a proposed mission statement for ACOA's policy for CBED. This mission statement describes the intent of the CBED program in simple terms — *who* does *what* to *whom*

and *why*. The mission statement incorporates expectations of longer-term results — the *why* of the program, and explicitly states *what* the program is supposed to accomplish

Table 1 is best understood when read from right to left, beginning with Results — *what* is the CBED program trying to accomplish in the longer-term (*why* does ACOA have a CBED program) and in the immediate term (*what* does ACOA wish to accomplish with the CBED program). The Reach column indicates *who* will benefit from the program and identifies other stakeholders. The Resource column indicates *how* the CBED program is to meet its objectives; this column provides information on both resources and activities.

Strategic and annual plans are shown as *outcomes* rather than *outputs* in the table. This is because ACOA's policy for CBED does neither directly produces nor is it accountable for the plans — these are under the control of the CEDOs and are considered outcomes *from ACOA's policy perspective*. ACOA's policy is designed to help CEDOs prepare plans — these are part of the "*WHAT*" ACOA wants to achieve in the immediate term.

Both ACOA and the CEDOs should be working towards the same core set of ultimate impacts. However, the activities, outputs and direct outcomes of this program will likely differ from those of the CEDOs.

Table 2 presents a list of factors that influence the performance of the CBED program, along with an indication of whether these factors have a positive or negative impact on the program. The factors represent a mini-SWOT analysis, although the format of the table and the underlying analysis do not include the level of rigour included in a SWOT analysis. The information presented in the table covers the overall CBED program and the elements in the program model.

Table 1: Performance Framework for ACOA's CBED Policy

Mission Statement: Assist communities that show initiative to develop the capacity to strategically plan and implement their vision for creating long-term self-sustaining economic activity.

HOW? (RESOURCES)		WHO? WHERE? (REACH)	WHAT do we want? WHY? (RESULTS)	
Activities	**Outputs**	**Reach**	**Direct Outcomes**	**Ultimate Impacts**
Policy development Funding Guidance & training	Policy documents Funds for CBED organizations Annual Plan (ACOA) Procedures for CBED funding and training New CBED training approaches	*Clients* CEDOs in Atlantic Canada ..... *Partners/Co-deliverers* Communities within the CEDO region Provincial government departments of economic development Other provincial departments (Health, Community Services, Education, Rural Development) Other federal departments (HRDC, DFO, Agriculture)	Strategic plans for CBED Annual plans for CBED Increased ACOA knowledge of community's economic development needs and plans Increased knowledge of the planning process amongst CBED organizations Increased participation in planning Improved coordination of all government CBED planning and delivery efforts Identification and implementation of plan priorities Project monitoring and follow-up Improved quality of CBED plans	Improved community economic development planning Improved local economy: jobs, income and community growth Increased community self-reliance Increased community involvement (volunteer base) Increased private sector participation in CBED Enhanced community pride, cohesion and leadership

Table 2: Factors Influencing CBED Program Performance

Internal	External
• Internal ACOA support (+) • Funding: amount and degree of stability (–) • Competing economic development priorities within Agency (–) • ACOA staff resources and knowledge/capabilities (+/–) • Re-organization of ACOA program and service delivery network (–)	• CBED Agency staff and resources (+/–) • Variety of partners: opportunities for collaboration (+) • Leadership and involvement in the community (+/–) • Federal priority for CBED (+/–) • CBED mandate shift to other federal department eg. HRDC (+/–) • CBED responsibility shift to provinces and municipalities (+/–) • Change in responsibilities and focus of delivery agencies (–) • Regional economic climate changes (+/–)

The information in these two tables should be confirmed within ACOA, with the CEDOs and other stakeholders as part of the second phase of the CBED evaluation.

MEASURING RESULTS

The CBED Performance Framework is the basis for measuring the performance of ACOA's CBED program. Each component of the model — its resources, reach and results — can be defined and a performance measure assigned.

An important requirement is making a clear distinction between the *resources* for ACOA's policy on CBED — its activities and outputs — and its expected *results*. Confusion about the difference in these two components often results from a lack of clarity caused by an incomplete or inaccurate framework. Consequently, performance is reported in terms of activities, describing *how* the policy is working but often failing to capture more difficult results.

The following three tables suggest measures for the resources, reach and results of the policy on CBED. Possible data sources for the required measures are included in each table as well.

Table 3: ACOA CBED Performance Measures and Data Sources

RESOURCES	MEASUREMENT	SOURCES
• Policy development • Funding • Guidance and training • Policy documents • Funds for CBED organizations • Annual Plan (ACOA) • Procedures for CBED funding and training • New CBED training approaches	• Existence of CBED policy at ACOA • Level of funding provided to CEDOs • Inclusion of CBED in ACOA planning documents • Existence of CBED funding and training procedures • Research on CBED approaches	• ACOA plans and documents
REACH	**MEASUREMENT**	**SOURCES**
Clients • CEDOs in Atlantic Canada	*Clients* • Changes in client planning and implementation approaches (if required) • Client perception of ACOA's expectations re CBED • Client satisfaction with CBED program	*Clients* • Client interviews • Survey of clients
Partners/Co-deliverers • Provincial government departments of economic development • Other provincial departments (Health, Community Services, Education, Rural Development) • Other federal departments (HRDC, DFO, Agriculture)	*Partners/Co-deliverers* • Partner involvement: – Number of partners – Role of partners – Degree of involvement: $ and resources committed to CBED projects – Degree of integration and cooperation of planning efforts amongst the partners	*Partners/Co-deliverers* • Partner interviews • Project leverage (where appropriate)

RESULTS	MEASUREMENT	SOURCES
Direct Outcome • CBED Strategic plans • CBED Annual plans • Project monitoring and follow-up • ACOA knowledge of community's economic development needs and plans • Knowledge of planning amongst CBED organizations • Implementation of plan priorities	*Direct Outcome* • Number of CBED strategic and annual plans developed • Timeliness of plans • Focus and scope of plans • Quality completeness of plans • Existence of plan update process • Existence of monitoring and follow-up mechanisms; indications of [remedial] actions taken • Number of jobs created and maintained (interim) • Level of CEDO satisfaction with ACOA training support and guidance • Number & scope of projects/plans prepared with partners and community clients	*Direct Outcome* • CEDO strategic and annual plans • CEDO databases and client files • Survey of CEDOs • Perceptions of partners • Perceptions of CEDO clients • Partner tracking database
Ultimate Impacts • Improved CBED planning • Improved local economy: jobs and income • Improved coordination of CBED plans and activities in the community • Increased community self-reliance and decreased funding requirements from government	*Ultimate Impacts* • Degree to which planning objectives are met • Number of jobs created and maintained • Number of new businesses • Level of CBED cooperation, consultation and collaboration • Changes in community economic and social well-being	*Ultimate Impacts* • CEDO databases and client files • Results of plans • Surveys of clients • Community economic and social indicators • Other external research

The final section recommends an evaluation approach that incorporates the information presented in the CBED Performance Framework and Performance Measurement table.

4. EVALUATION WORK PLAN

Summary of Evaluation Findings

The information presented in this report represents the first phase of the evaluation of ACOA's policy for Community Based Economic Development (CBED) in Atlantic Canada. The evaluation process specifically focused on ACOA's policy for strategic planning to Community Economic Development Organizations (CEDO) in each province.

The evaluation addressed 11 main issues. This final section of the evaluation report identifies a series of issues that need further analysis in Phase 2 of the evaluation. These may be issues that were outside the scope of the Phase 1 methodology or that arose during the Phase 1 evaluation process. The nature of Phase 1 required an overview of issues, based on the outputs of the planning process in the CEDOs — strategic and annual plans.

Issues and Recommendations for Phase 2 Evaluation

Phase 2 of the evaluation should confirm the Phase 1 results related to the planning process, the implementation of the strategic and annual plans, and the consultation process. Confirming the issues should be undertaken using a more consultative methodological approach than was required for this phase of the evaluation.

Recommendations for examining remaining issues are listed below. These were either not addressed sufficiently in or were identified during the Phase 1 evaluation process.

Phase 1 examined the "paper" evidence of strategic and annual plans. To improve the planning process, and ultimately improve the results of CBED, Phase 2 should examine the perceptions and barriers to planning and plan monitoring held by CEDOs. Evidence from existing evaluations does not adequately address this issue.

Annual reports and evaluations in some regions provide little evidence of the *results* achieved by the CEDO and their plans; there is good information on *activities*. Phase 2 should provide more solid evidence of results. This evidence should be obtained through direct consultation with a limited number of the CEDOs.

It is important to understand CEDO perceptions of their roles vis-à-vis economic development, the level of support required and/or expected from ACOA, their training needs and their perceptions of the planning and implementation processes. This recommendation is presented in more depth later in this section.

It may be useful to use Phase 2 of the evaluation to communicate with the CEDOs concerning the CBED Performance Framework.

Phase 2 should examine the degree to which CEDOs see themselves as organizations involved in *economic development in the community* in comparison to broad *community development* with other stakeholders in social and economic development. This will be important information for ACOA as it works with the CEDOs to help them develop their economic development role.

It will be important to gauge the level of understanding of the role of the CEDOs by their stakeholders and partners. It will also be important to determine through a consultation process how well the economic development aspect of community development is understood by partners and stakeholders.

The consultation process should also determine the level of partner/stakeholder satisfaction with the role, activities and results of the CEDOs as well as that of ACOA. This should be accomplished through a series of key informant interviews with other government organizations, economic development groups and community development groups.

A Recommendation to Improve the Planning Process

One suggestion on how to improve the acceptance of the entire planning process would be to engage selected CEDOs in a planning "workshop" to discuss plan specifics. This would take the form of learning by experience — examples of best practices and results achieved. It might be a good idea to involve organizations with plans of varying quality.

It would not be a workshop on how to plan, or what is a strategic plan — this approach is too "academic" and most organizations have files full of planning diagrams and strategic planning models. The ARA Evaluation Report on strategic planning in Nova Scotia covers this ground as well. CEDOs, for the most part, have been told what to do and a number of them have participated in strategic planning workshops designed to cover the theory of planning and its stages.

A workshop to clarify the role of municipal government in the planning process needs some attention as well. This has already been acted upon in Newfoundland but not in the Maritime provinces.

ACOA can help to improve the planning process and at the same time encourage better results from the CEDO planning exercise. This can be accomplished by demonstrating the real progress made in regions where the plan has been more focused and where the tracking of results has allowed CEDOs to demonstrate clearly their role in CBED. At the same time, it should be noted that there appear to be no consequences for poorly developed or implemented plans. ACOA has set out consequences to the CEDO if an annual plan is not prepared — for example, no plan, no funding. ACOA needs to develop some clear guidelines on the quality of plans.

Particular attention should be placed on regions where strategic planning is more entrenched. By looking at a series of plans that have been completed for a region, over time, important lessons can be learned about what works and what doesn't, how plans shift over time and about how plans and the planning process can be fine tuned to show better results.

PHASE 2 WORK PLAN

Phase 1 of the evaluation of ACOA's program for CBED provides a research-based perspective on the planning approach employed by CEDOs in Atlantic Canada. Each of the 11 evaluation questions was addressed to some degree, but now it is important to obtain another perspective on

the evaluation issues. The following table presents an Evaluation Work Plan that lists each issue along with a methodological approach for responding to the issue.

The table is presented in two parts. The first part indicates additional work that should be competed to fully address the original set of 11 evaluation issues. The second part of the table indicates additional evaluation issues that arose during the course of completing Phase 1 and that we recommend should be addressed in Phase 2.

Table 4: Evaluation Work Plan

Evaluation Issue	Methodology
Terms of Reference Issues	
1. Status of current plans	▪ Addressed adequately in Phase 1
2. Measurable success indicators	▪ Addressed adequately in Phase 1
3. Status of annual plans	▪ Addressed to some degree in Phase 1 ▪ Need to determine perceptions of annual planning exercise in some CEDOs ▪ Need to determine CEDO expectations of planning exercise, and perceived value of planning
4. Success of strategic plan implementation	▪ Some additional work on monitoring required
5. Status of alliances	▪ Some evidence from Phase 1 on process ▪ Need to consult with CEDOs and partners
6. Funding priorities	▪ Some evidence from Phase 1 on process ▪ Need to consult with ACOA, provinces, CEDOs and partners
7. Value of plans in project evaluation	▪ Addressed to some degree in Phase 1 ▪ Question does not reflect decision-making process by ACOA offices.
8. Consultation with CEDOs on federal/provincial agreements	▪ Addressed to some degree in Phase 1 ▪ Question does not reflect decision-making process by ACOA offices.
9. ACOA policy to CEDOs	▪ Some evidence through Phase 1 interviews ▪ Need to consult with CEDOs on this issue

Evaluation Issue	Methodology
10. Meshing of ACOA and CEDO strategic priorities	▪ Some evidence through Phase 1 interviews ▪ Need to consult with ACOA and CEDOs on this issue
11. Use of flexibility by ACOA	▪ Some evidence through Phase 1 interviews ▪ Need to consult with ACOA and CEDOs on this issue
Additional Evaluation Issues	
12. Barriers to planning and use	▪ Not examined in Phase 1 ▪ Need to consult with CEDOs on this issue
13. Awareness of *best practices*	▪ Need to consult with CEDOs on this issue

The Phase 2 evaluation issues can be addressed through the application of straightforward evaluation methods. The main methods would be interviews with key informants at ACOA, provincial government departments, CEDOs and partners.

There is considerable diversity in the CEDOs — their approach to planning and implementation, level of activity and partnering — to name but a few attributes. There are common approaches and strategies within New Brunswick and Newfoundland. It should be feasible to select a small sample of CEDOs to serve as case studies for the evaluation. These studies would examine the CEDO's planning approach and development philosophy, their partnerships and linkages to the community, their completed projects. The focus would be on measuring results. Possible candidates for the case studies should include a mix of plans of varying quality, different planning processes and CEDO experiences.

5. MANAGEMENT RESPONSE

Management notes the many positive comments concerning CED and CEDOs in the report and is in agreement with the recommendations. The review process itself was very useful for individual CEDOs and the Agency and much work has already been done to assist CEDOs with improved planning and evaluation of results. Other recommendations will be addressed in the new Atlantic Canada Community Economic Development program under the Atlantic Investment Partnership.

Plan pour l'examen de la politique de l'APECA sur le développement économique des collectivités

Plan pour l'examen de la politique de l'APECA sur le développement économique des collectivités

préparé pour le compte de :
L'Agence de promotion économique du Canada atlantique

par :

Collins Management Consulting & Research Ltd.
106, avenue Crichton
Dartmouth (Nouvelle-Écosse) B3A 3R5
Tél. : (902) 461-9606
Télécopieur : (902) 461-9716
Adresse électronique : bcollins@collinsmgmt.ns.ca

le 24 février 2000

Table des matières

1. INTRODUCTION 1

BUT DE L'ÉTUDE 1
CONTEXTE 2
Directives contenues dans les ententes sur le DEC conclues entre chaque province et l'APECA 4
MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE 5

2. RÉSULTATS CONCERNANT LES QUESTIONS RELATIVES À L'ÉVALUATION 7

LES PLANS STRATÉGIQUES ET ANNUELS : QUALITÉ ET ORIENTATION 7
Indicateur 1: le plan a manifestement une orientation économique 7
Indicateur 2 : les priorités sont explicites dans le plan 8
Indicateur 3: le plan comprend des indicateurs de succès mesurables 8
Indicateur 4 : le plan a manifestement une orientation stratégique 9
SUCCÈS DU PROCESSUS DE MISE EN OEUVRE 14
Au niveau des ODEC 14
Liens de l'APECA avec le processus de planification du DEC 15
RELATIONS : CONSULTATION, COOPÉRATION ET COLLABORATION 15

3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DU DEC 16

BUT ET STRUCTURE DU CADRE D'EXÉCUTION DU DEC 16
ÉVALUATION DES RÉSULTATS 20

4. PLAN DE TRAVAIL DE L'ÉVALUATION 24

RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION 24
QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LA PHASE 2 DE L'ÉVALUATION 24
Recommandation pour améliorer le processus de planification 25
PLAN DE TRAVAIL DE LA PHASE 2 26

5. RÉPONSE DE LA DIRECTION 29

1. INTRODUCTION

BUT DE L'ÉTUDE

Le présent rapport présente les résultats de la première phase d'une évaluation de la politique de l'APECA sur le développement économique des collectivités (DEC) dans le Canada atlantique. Il met principalement l'accent sur le soutien que l'APECA apporte aux organismes de développement économique des collectivités (ODEC) en matière de planification stratégique dans chacune des quatre provinces. Il examine l'élaboration et l'utilisation du plan stratégique ainsi que les activités de mise en œuvre des ODEC. Enfin, il examine les questions liées à l'établissement des priorités et au processus de consultation de l'APECA avec les ODEC, et au contrôle général du programme.

Le principal objectif de l'évaluation globale de la politique de l'APECA sur le DEC est de fournir une information utile aux gestionnaires de l'APECA en vue de la mise en œuvre des stratégies du DEC définies dans le récent exercice de planification stratégique effectué dans l'ensemble de l'Agence et de l'évaluation de leur efficacité. La portée et les objectifs généraux de l'évaluation sont décrits dans le paragraphe suivant, tiré du mandat d'évaluation.

> *Le principal objectif de l'évaluation sera de fournir de l'information utile aux gestionnaires de l'APECA en vue de la mise en œuvre des stratégies définies dans l'examen actuel et de l'évaluation de leur efficacité. C'est en déterminant les approches les plus efficaces que l'APECA a adoptées pour aider les collectivités à planifier et à mettre en œuvre leurs priorités que cet objectif sera réalisé. Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné dans la mise en œuvre de la politique sur le DEC? Existe-t-il des solutions de rechange pratiques à ce qui a été essayé jusqu'à maintenant et existe-t-il des pratiques plus efficaces pour une application possible plus générale? Quels sont les indicateurs de succès appropriés, réalistes et mesurables, en particulier pour les activités de planification des groupes du DEC, qui peuvent être utilisés d'une manière cohérente dans toutes les régions de l'APECA? L'évaluation devrait produire une estimation fiable des résultats pour l'ensemble de la région de l'Atlantique.*

Ce rapport présente les éléments de base d'un plan d'évaluation pour la politique de l'APECA sur le DEC. En outre, il donne un aperçu de quelques-unes des « meilleures pratiques » utilisées dans la planification du DEC et expose la question difficile de l'évaluation des progrès d'une région relativement à l'approche proactive de la collectivité, à la création de partenariats, au consensus de la collectivité et au leadership dans le domaine du développement économique. Un cadre d'exécution pour le rôle de l'APECA dans le DEC est prévu, ainsi qu'un plan de travail pour la deuxième phase de l'évaluation.

L'APECA a demandé à Collins Management Consulting Ltd d'entreprendre ce projet d'évaluation pour le compte de sa Division des services d'examen. Le projet a été exécuté à la fin de 1999 et au début de 2000.

CONTEXTE

Le développement économique des collectivités a été une composante importante de la stratégie de développement économique régional du gouvernement fédéral depuis 1994 environ, lorsque l'APECA a été désignée pour être le principal organisme fédéral chargé d'exécuter le programme de DEC dans la région de l'Atlantique. L'APECA a élaboré une politique globale de DEC en 1996 dans le but d'établir une infrastructure efficace pour le DEC au Canada atlantique au cours d'une période de cinq ans.

L'orientation de la politique de l'APECA sur le DEC, qui fait l'objet de cet examen, est décrite dans l'énoncé de la politique de 1996 :

> L'APECA ne s'occupe pas elle-même du DEC, elle *renforce la capacité des organismes locaux de planifier et de mettre en œuvre* leurs propres priorités économiques locales.

La politique de l'APECA sur la planification du DEC a été conçue pour appuyer les ODEC dans les étapes suivantes du processus de planification, qui consistent à :

- Élaborer un plan stratégique de développement économique des collectivités pour une période de trois à cinq ans.
- Mettre en œuvre le plan stratégique, en utilisant les plans annuels pour déterminer les priorités, les activités et les résultats escomptés chaque année.
- Contrôler les résultats des plans de façon continue. Les plans annuels doivent rendre compte des progrès accomplis par l'ODEC dans la mise en œuvre de son plan stratégique pour cette année. Le rapport doit indiquer les secteurs où les progrès sont limités ou difficiles, proposer des mesures pour surmonter ces difficultés et en faire état dans le rapport annuel.

« L'infrastructure du DEC » qui existe actuellement dans le Canada atlantique comprend 51 ODEC. Ces organismes, énumérés à l'Annexe B, reçoivent de l'aide financière dans le cadre de quatre ententes de financement fédérales-provinciales distinctes :

- 13 commissions de développement économique régional (CDER) du Nouveau-Brunswick;
- 14 agences ou administrations de développement régional (ADR) en Nouvelle-Écosse;
- 20 commissions de développement économique régional (CDER) à Terre-Neuve; et
- 4 corporations de développement économique de collectivités (CDEC) à l'Île-du-Prince-Édouard.

Même si ces ODEC ont la même mission collective, à savoir participer au développement économique des collectivités, il faut souligner les différences manifestes entre la philosophie et

l'approche de chacun de ces organismes. Voici un aperçu de ces différences qui seront discutées plus à fond dans les sections suivantes du rapport.

Philosophie et approche du DEC : L'interprétation fondamentale de ce que signifie le DEC et de ce qu'il doit accomplir varie d'une province à l'autre et d'un organisme à l'autre. Ces variations entraînent des différences quant aux niveaux de participation de la collectivité, aux partenaires, à la participation à des partenariats et aux différents secteurs de concentration du développement. Dans le contexte du rôle particulier de l'APECA, la question est de savoir si le DEC est uniquement axé sur le développement « **économique** » ou s'il englobe d'autres fonctions telles que l'éducation, la santé, le développement des ressources humaines et les infrastructures. L'APECA et les ODEC ont une compréhension différente de la portée et de l'orientation du DEC. En conséquence, il existe différentes approches de la planification stratégique et de la participation de la collectivité.

L'orientation des plans stratégiques : À l'étape initiale de leur mandat, les ODEC devaient prendre part à un processus de planification au niveau communautaire pour produire un « plan stratégique ». Cette exigence relative à la planification a été abordée différemment dans chacune des quatre provinces. Au Nouveau-Brunswick, les CDER ont généralement produit des « plans *économiques* stratégiques » avec une insistance plus marquée sur les activités de création d'emplois. Le gouvernement provincial envisage de créer une nouvelle structure pour les ODEC dans la province. Les ADR de la Nouvelle-Écosse ont tendance à essayer de couvrir la vaste gamme des activités de développement économique et social dans leurs « plans stratégiques »; cette approche est moins centrée sur leur rôle lié au développement économique. Les commissions de Terre-Neuve ont une approche semblable à celles du Nouveau-Brunswick; elles offrent des projets d'entreprises générateurs de richesse et une approche du DEC plus traditionnelle par les commissions industrielles. Les rapports de planification de l'Î.-P.-É. exposent des activités de projet particulières avec certaines indications sur les résultats économiques et les emplois.

Plans annuels et contrôle : Il y a un lien direct entre la clarté et l'orientation des plans stratégiques, l'élaboration des plans annuels et la mesure dans laquelle les plans sont suivis par les ODEC. L'évaluation et le contrôle des résultats sont liés également à l'approche globale de la planification. Les plans annuels ont plusieurs rôles et fonctions distincts parmi les ODEC dans chaque province. Les plans sont différents les uns des autres : ils peuvent être en fait des plans annuels à long terme ou alors des plans qu'on pourrait le mieux décrire comme des *rapports d'activité* annuels qui rendent compte de l'année précédente.

En général, notre examen a permis de constater que les approches les plus fructueuses qui tiennent compte de la politique de l'APECA sur le développement économique des collectivités sont celles qui suivent une approche fondée avant tout sur « **le développement économique de la collectivité** » plutôt qu'une approche générale du développement économique communautaire. La différence, même si elle est subtile, est importante. La première approche place l'économie en premier et le développement au centre – le développement économique est le principal intérêt de l'APECA dans ce processus. Cela ne veut pas dire que la participation de la collectivité au processus de planification est moins importante si l'approche est fondée sur le développement

économique de la collectivité. En fait, une approche ascendante de la participation de la collectivité dans la planification est *essentielle* au DEC, par opposition à l'approche traditionnelle des commissions industrielles.

Lorsque l'APECA a réaffirmé son engagement à l'égard du DEC en 1999, l'Agence a clarifié ses principes d'exploitation, a fixé des objectifs précis liés à la planification stratégique et a exposé ses attentes concernant le processus de planification. Ces attentes comportaient l'intégration d'une analyse F.F.P.M.[1] efficace, et l'élaboration de mesures de succès pratiques. Ce rapport définit les éléments des plans valables, efficaces pour aider l'APECA à évaluer le succès de sa politique sur le DEC. Il permet de comprendre la mise en œuvre de la mission de l'APECA qui est *d'aider les collectivités qui font preuve d'initiative à développer la capacité de planifier et de mettre en œuvre d'une manière concertée leur vision pour créer une activité économique viable à long terme.*

Directives contenues dans les ententes sur le DEC conclues entre chaque province et l'APECA

Les ententes de financement fournissent des directives liées aux attentes globales et aux exigences en matière de contrôle pour les initiatives de DEC. Toutefois, le niveau et les détails des directives varient. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, l'entente précise l'obligation de présenter des plans de travail annuels et attribue des fonds à cinq programmes distincts. Ces derniers contiennent des exigences relatives à la formation et au perfectionnement, aux activités de planification stratégique régionales et aux affectations de fonds de base et de fonds spéciaux.

L'entente de la Nouvelle-Écosse a une composante de programme importante consacrée au DEC. Celle-ci insiste plus sur le processus et la structure des ODEC que sur le développement économique des collectivités. La description du programme des ADR précise ce qui suit :

> *Le principal objectif du programme des ADR consistait initialement à créer une structure régionale cohérente pour le DEC en Nouvelle-Écosse en établissant les ADR. Le principal objectif des ADR était de rationaliser la structure du développement régional et de créer l'environnement propice à la croissance économique et à l'expansion des entreprises.*

Même si un ensemble cohérent de systèmes/pratiques et d'outils de contrôle dans l'ensemble des ADR est clairement reconnu comme l'un des objectifs du programme des ADR, celui-ci n'a pas encore été atteint.

L'Entente Canada – Terre-Neuve sur le développement économique général vise principalement à diversifier la base économique et à améliorer l'exécution et l'impact des programmes de développement actuels. Le financement opérationnel au sein des programmes propres au DEC vise à assurer la mise en œuvre efficace des plans économiques stratégiques des ODEC comme le mentionnent les contrats d'exécution.

L'entente de l'Île-du-Prince-Édouard sur le développement économique régional est la plus concise en ce qui concerne son engagement à l'égard du DEC. Elle ne mentionne aucune

[1] F.F.P.M. — Forces, faiblesses, possibilités et menaces.

affectation de fonds particulière pour la planification stratégique, elle prévoit simplement un soutien stratégique aux organismes de développement économique rural de la province.

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Le mandat expose onze questions distinctes ainsi que des questions supplémentaires élaborées avec l'APECA durant la première partie du projet[2]. Ces questions ont été regroupées en trois questions de base et représentent les domaines d'enquête suivants :

la qualité et l'orientation des plans stratégiques et annuels;

le succès obtenu tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des plans stratégiques et annuels; et

le niveau de consultation et de collaboration entre les ODEC et l'APECA dans la planification et l'élaboration des projets.

Le processus de l'étude était fondé sur une série de méthodologies qualitatives pour examiner les objectifs de l'étude. Les méthodologies comprenaient ce qui suit :

un examen de la politique de l'APECA sur le DEC, des documents sur le programme et des rapports d'évaluation actuels se rapportant au DEC dans les quatre provinces au cours des dernières années;

un examen des plans stratégiques des 51 ODEC ainsi qu'un petit échantillon des plans annuels de chaque province, choisis avec l'aide des gestionnaires des programmes de DEC de l'APECA dans chaque province;

des entrevues avec les agents de programme du DEC de l'APECA dans chaque province et certains experts-conseils qui ont effectué les évaluations du DEC; et

l'élaboration d'un modèle de programme de DEC qui décrit les liens entre les ressources du programme, la portée et les résultats escomptés. Le modèle décrit le DEC dans la perspective d'un programme de l'APECA – ce que l'APECA essaie d'accomplir par le biais du programme – plutôt que dans la perspective des ODEC.

Le rapport comporte quatre sections, y compris cette introduction.

Section 2 : Les questions relatives à l'évaluation — cette section présente les résultats de notre examen portant sur les onze questions relatives à l'évaluation exposées dans le mandat. Ces résultats sont basés sur les examens des documents et des plans, complétés par des entrevues avec des fonctionnaires et des experts-conseils. Les résultats détaillés de tous les ODEC concernant les deux questions qui traitent du contenu des plans stratégiques sont présentés à l'annexe C.

Section 3 : Modèle du programme — cette section décrit la structure du modèle de l'APECA pour le DEC et fournit des suggestions pour évaluer les résultats du programme.

[2] Les onze questions figurent à l'annexe A.

Section 4 : Plan de travail de l'évaluation — cette section résume les principaux résultats de cette phase de l'évaluation et expose les principales questions relatives à l'évaluation ainsi que les recommandations pour améliorer le programme et le processus du DEC. Elles seront examinées dans la phase suivante de l'évaluation.

Ce rapport comprend trois annexes. L'annexe A renferme le mandat, y compris les onze questions relatives à l'évaluation. L'annexe B contient la liste des 51 ODEC, tandis que l'annexe C présente les résultats détaillés de chaque ODEC concernant plusieurs questions clés relatives à l'évaluation.

2. RÉSULTATS CONCERNANT LES QUESTIONS RELATIVES À L'ÉVALUATION

LES PLANS STRATÉGIQUES ET ANNUELS : QUALITÉ ET ORIENTATION

Au cours de la phase 1 de l'évaluation, on a examiné les activités de planification des 51 ODEC du Canada atlantique et on a constaté que des plans stratégiques, des plans de développement économique ou des plans annuels des activités sont en place dans la plupart des endroits. La majorité des 51 plans examinés couvrent une période de cinq ans. Toutefois, un certain nombre d'ODEC en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick entameront sous peu la dernière année du plan. Dans plusieurs endroits, les plans sont déjà expirés.

L'examen des plans stratégiques des quatre provinces a révélé que même si des plans existent dans la plupart des régions, leur qualité globale et leur orientation économique sont très différentes.

La composante de l'examen des plans de cette évaluation a permis d'examiner les plans à l'aide d'une série d'indicateurs pour évaluer la qualité et l'orientation générales des différentes approches adoptées. Les indicateurs suivants correspondent aux composantes des questions relatives à l'évaluation incluses dans le mandat.

> Les plans sont manifestement orientés vers le développement économique. Ils font explicitement référence à la création d'emplois, à l'investissement, aux lancements d'entreprises et à d'autres activités économiques.
>
> Les priorités des plans sont exposées.
>
> Des indicateurs de succès mesurables sont fournis.
>
> La stratégie des plans semble être ciblée et réaliste.

Les tableaux qui suivent résument les résultats par province pour chacun de ces indicateurs d'après un examen des documents de planification des ODEC. Ces résultats requièrent une analyse plus poussée et d'autres essais dans la phase subséquente de l'évaluation afin de fournir des résultats plus définitifs sur le rendement de la province. Les détails pour chaque ODEC sont exposés à l'annexe C.

Indicateur 1: le plan a manifestement une orientation économique

Ces résultats indiquent dans quelle mesure une orientation économique claire est évidente dans les plans stratégiques – les preuves comprennent des lancements d'entreprises, des activités de création d'emplois/de maintien de l'emploi, l'augmentation des revenus, de la part du marché, des taux d'expansion et de conservation des entreprises, etc. Ils montrent aussi que les activités visant à développer la capacité ou le consensus de la collectivité indiquées dans les plans sont liées à des objectifs et à des résultats économiques clairs.

Province	L'orientation économique est clairement indiquée
Nouveau-Brunswick - 13 plans	• l'orientation économique est claire dans 9 plans sur 13 (69 p. 100) • l'orientation économique n'est pas claire dans 4 plans sur 13 (31 p. 100)
Terre-Neuve - 20 plans	• l'orientation économique est claire dans 13 plans sur 20 (65 p. 100) • l'orientation économique n'est pas claire dans 7 plans sur 20 (35 p. 100)
Nouvelle-Écosse - 14 plans	• l'orientation économique est claire dans 3 plans sur 14 (21 p. 100) • l'orientation économique n'est pas claire dans 11 plans sur 14 (79 p. 100)
Î.-P.-É. - 4 plans	• l'orientation économique est claire dans 1 plan sur 4 (25 p. 100) • l'orientation économique n'est pas claire dans 3 plans sur 4 (75 p. 100)

Indicateur 2 : les priorités sont explicites dans le plan

L'établissement des priorités démontre que le plan a subi une « vérification de la réalité » pour éliminer les activités qui ne sont pas prioritaires. L'établissement des priorités permet à la collectivité de se concentrer sur une série d'activités hautement prioritaires qui sont réalistes et gérables. Dans certains cas, les critères de sélection pour établir les priorités sont inclus et des échelles de classement des priorités sont fournies.

Province	Les priorités des plans sont exposées
Nouveau-Brunswick	• les priorités sont exposées dans 9 plans sur 13 (69 p. 100) • les priorités ne sont pas exposées dans 4 plans sur 13 (31 p. 100)
Terre-Neuve	• les priorités sont exposées dans 19 plans sur 20 (95 p. 100) • les priorités ne sont pas exposées dans 1 plan sur 20 (5 p. 100)
Nouvelle-Écosse	• les priorités sont exposées dans 13 plans sur 14, mais 3 n'étaient pa très précises ou étaient trop nombreuses pour être réalistes (93 p. 100) • les priorités ne sont pas exposées dans 1 plan (7 p. 100)
Î.-P.-É.	• les priorités sont exposées dans 1 plan (25 p. 100) • les priorités ne sont pas exposées dans 3 plans sur 4 (75 p. 100)

Indicateur 3: le plan comprend des indicateurs de succès mesurables

Ce point semble être problématique pour la plupart des ODEC. La majorité a rapporté des activités, des processus ou des activités de projet particulières plutôt que des résultats qui

identifient clairement les résultats économiques recherchés qui fournissent une base pour déterminer le succès de leurs plans. Pour toutes les provinces, on remarque également un manque de mesures appropriées.

Province	Indicateurs de succès mesurables
Nouveau-Brunswick	• 3 plans sur 13 ont des résultats et des mesures de succès (23 p. 100) • 10 plans sur 13 énumèrent les activités, les tâches ou les actions (77 p. 100)
Terre-Neuve	• 5 plans sur 20 ont des résultats et des mesures de succès (25 p. 100) • 15 plans sur 20 énumèrent des activités, des plans ou des actions (75 p. 100)
Nouvelle-Écosse	• 4 plans sur 14 ont des résultats et des mesures de succès (29 p. 100) • 10 plans sur 14 énumèrent des activités, des plans ou des actions (71 p. 100)
Î.-P.-É.	• 1 plan a des résultats et des mesures de succès (25 p. 100) • 3 plans sur 4 énumèrent des activités, des plans ou des actions (75 p. 100)

Indicateur 4 : le plan a manifestement une orientation stratégique

Le niveau de concentration et l'orientation stratégique évidents dans les plans dépendent de la mesure dans laquelle une analyse F.F.P.M. approfondie a été menée. Les orientations stratégiques dans les plans couvrent principalement les secteurs de l'économie, de la vie communautaire et le secteur opérationnel. La preuve de l'orientation est exprimée au moyen d'un nombre limité (moins de 10) d'orientations stratégiques qui sont proposées au cours de la durée du plan et par la clarté de l'orientation économique de la stratégie du plan.

Province	La stratégie du plan a une orientation et est réaliste
Nouveau-Brunswick	• 7 plans sur 13 ont moins de 10 orientations stratégiques; toutefois, l'orientation économique est claire dans 12 plans sur 13 (54 p. 100) • 6 plans sur 13 comportent plus de 10 orientations stratégiques; tous les plans sauf 1 ont une orientation économique très précise (46 p. 100)
Terre-Neuve	• 13 plans sur 20 ont moins de 10 orientations stratégiques, avec une orientation économique et sociale dans 5 d'entre eux (65 p. 100) • 7 plans sur 20 ont plus de 10 orientations stratégiques, y compris la santé, les jeunes, les personnes handicapées, les collectivités viables les femmes (35 p. 100)
Nouvelle-Écosse	• 9 plans sur 14 ont moins de 10 orientations stratégiques, avec le développement des ressources humaines et le développement

	sectoriel, la santé, les infrastructures communautaires et le développement de capacités (64 p. 100) • 5 plans sur 14 ont plus de 10 orientations stratégiques qui couvrent des activités générales de développement social et économique (36 p. 100)
Î.-P.-É.	• 2 plans sur 4 ont moins de 10 orientations stratégiques (50 p. 100) • 2 plans sur 4 n'ont aucune orientation stratégique apparente (50 p. 100)

Le processus d'évaluation a repéré les « meilleures pratiques » dans plusieurs catégories liées au processus de planification et à la qualité globale du plan. Ces meilleures pratiques se concentrent sur l'orientation du plan, son niveau de réalisme, un énoncé clair de la stratégie, un énoncé des attentes et des priorités. L'annexe C contient l'analyse comparative complète des plans.

La liste suivante représente les caractéristiques des meilleures pratiques contenues dans les plans que l'on pourrait décrire comme de « *bons plans* ». D'après notre examen des 51 plans, les bons plans sont ceux qui démontrent que les caractéristiques suivantes sont présentes :

Une **analyse F.F.P.M. approfondie** a été effectuée. L'APECA a constaté que c'est là une caractéristique importante de la planification dans son document du 26 avril 1999 intitulé *Parameters for a new 5-year Community Economic Development Strategy*. Plusieurs bons exemples du Nouveau-Brunswick incluent la région de Miramichi, Kent, le Grand Moncton et la région du Nord-Ouest. Les exemples de Terre-Neuve incluent la Corporation de développement de la région du détroit de Belle-Isle, la CDE de Kittiwake, la CDER de Long Range et de la Coast of Bays. En Nouvelle-Écosse, l'agence de développement économique des collectivités (ADEC) de Kings, l'ADR de Pictou (sauf le plan de lancement) et les plans de l'ADR du comté de Halifax sont basés sur une bonne analyse F.F.P.M.. Il y a une analyse F.F.P.M. de deuxième niveau qui est également importante. Elle a lieu lorsqu'une analyse F.F.P.M. sectorielle ou géographique est intégrée à une analyse F.F.P.M. globale dans l'ensemble de la région et du secteur.

- Le niveau de concentration est lié à un **nombre réaliste et limité d'orientations stratégiques**, avec un nombre gérable de secteurs ou de domaines d'activité. Par gérable, nous voulons dire que le nombre d'orientations stratégiques est proportionné aux ressources et aux capacités de l'ODEC d'influencer les domaines stratégiques. Le nombre est réaliste lorsque le plan inclut des délais pour l'achèvement du projet et des priorités particulières de mise en œuvre identifiées par secteur ou domaine d'activité convenu. À titre d'exemple, le plan de Restigouche a déterminé trois secteurs principaux et a déterminé les priorités par année pendant une période de cinq ans; le plan de Kent a déterminé six questions principales qui ont donné lieu à huit priorités claires pour la période 1995-2000; l'ADEC de Kings a exposé sept objectifs basés sur les secteurs avec les priorités correspondantes; et l'Alliance de développement de la côte de la capitale (Capital Coast Development Alliance) a défini cinq orientations stratégiques importantes.

  Les **délais** pour la mise en œuvre des activités stratégiques et des éléments du projet sont spécifiés. Le plan (de cinq ans) de la zone Marine and Mountain à Terre-Neuve indique

clairement la répartition du travail au cours du temps comme le fait la région du Nord-Ouest au Nouveau-Brunswick. La principale exigence consiste à relier les délais du plan stratégique aux calendriers de mise en œuvre du Plan annuel et à ajuster le plan stratégique si nécessaire pour refléter les nouvelles circonstances et les nouvelles conditions. Un plan stratégique est un « bleu » des priorités stratégiques qui guident l'organisation; les plans annuels mettent en œuvre un nombre réaliste de ces priorités. En reliant le plan stratégique à l'activité annuelle réelle, le plan devient un document utile et viable.

Les **priorités économiques** sont précises et claires et les attentes relatives au plan sont exposées. Par exemple, le plan peut servir de guide pour générer les plus grands avantages en ce qui concerne les entreprises et les emplois – c.-à-d. de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois dans la collectivité. Un certain nombre de plans stratégiques ont des priorités vagues en matière de développement économique et de développement communautaire en général, peut-être dans le but de donner une dimension communautaire générale à leur mandat. Cet aspect est très évident dans la majorité des plans de lancement des ADR en Nouvelle-Écosse. La plupart des ADR ont placé au second rang les priorités relatives au développement économique et à la création d'emplois et ont indiqué qu'elles accordaient de l'importance à « bâtir la capacité de leur population » (Strait-Highlands), « à réaliser des activités à la base » (Guysborough) ou ont inclus des priorités concernant la santé (ADR de Hants). Des priorités économiques importantes sont plus évidentes dans la majorité des plans du Nouveau-Brunswick (Moncton, Kent et Restigouche) et des attentes claires sur le plan économique sont exposées dans les plans de Terre-Neuve pour Exploits Valley, RED Ochre, les CDER du détroit de Belle-Isle et de Irish Loop. Cette approche est examinée plus en détail dans la section suivante de ce rapport.

Le premier plan stratégique ou « plan de lancement » est utilisé au point de départ, le **processus est itératif** et le processus de planification tout comme le plan lui-même **s'améliorent avec le temps**. Le processus de planification du Grand Moncton constitue un excellent exemple de la continuité et du perfectionnement du processus de planification avec le temps. Plusieurs autres exemples incluent l'ADR de Pictou, l'ADR du comté de Halifax et CORDA[3], le plus ancien ODEC en Nouvelle-Écosse.

Les priorités sont classées au moyen d'un **index des priorités** avec, par exemple, une échelle de 1 à 5. Le seul exemple de cette pratique se trouve dans le plan économique stratégique de la Corporation de la zone Marine and Mountain (T.-N.). Cette organisation a classé numériquement les activités annuelles par secteur et par période. Il serait utile d'effectuer le suivi des résultats de cet exercice de classement afin de déterminer s'il devrait être appliqué plus largement.

Les indicateurs de succès sont énoncés. Ils peuvent inclure, par exemple, des indicateurs économiques comme le nombre et la valeur des nouvelles entreprises mises sur pied, la création d'emplois viables, les emplois directs et indirects. Plusieurs plans du Nouveau-Brunswick indiquent le nombre d'emplois créés; la région du Grand Moncton indique un objectif de 2 000 emplois lié à une solide stratégie de développement

3 l'Agence de développement régional de Colchester

économique élaborée dans son document « Ensemble bâtissons notre avenir »; les plans de Restigouche et de Kent ont des objectifs de création d'emplois mesurables s'élevant à 610 et à 750 emplois respectivement. Les ADEC des régions de Strait-Highlands et de Kings en Nouvelle-Écosse incluent des indicateurs numériques liés à l'expansion des entreprises locales et à l'augmentation du taux de conservation. Le plan de Strait-Highlands prévoit une expansion des entreprises de 50 p. 100 au cours de trois ans. Le plan de l'ADEC de Kings prévoit une augmentation de 10 p. 100 par année du taux d'expansion des entreprises et du taux de conservation au cours de cinq ans. CORDA a utilisé une cible de 60 nouveaux prêts pour mesurer son succès.

Lorsque les mesures sont établies, il est essentiel de mesurer le rendement réel par rapport aux objectifs du plan. En Nouvelle-Écosse, par exemple, l'ADR du comté de Halifax est la seule ADR qui a effectué une évaluation du rendement. Elle a estimé les résultats en se basant sur la création d'emplois (95 emplois) et sur un rendement des investissements de 4 pour 1.

Les mesures de la participation de la collectivité sont étroitement liées aux résultats et aux objectifs économiques. Le processus de planification et de développement nécessite plus que la simple création de comités communautaires faisant appel à la participation de bénévoles de la collectivité. Le processus a besoin de leadership, de mesures et de directives, et d'une idée claire des orientations stratégiques voulues.

La participation de la collectivité ne devrait pas être considérée comme le produit fini; le produit fini devrait être l'activité économique qui résulte de la participation de la collectivité. Même si ce lien n'est pas évident dans les plans stratégiques, c'est une autre façon de considérer le niveau d'orientation et la clarté économique des plans. Il y a peut-être lieu de s'inquiéter lorsque des régions mettent sur pied un grand nombre de comités communautaires, tiennent de nombreux ateliers et mobilisent un grand nombre de membres de la collectivité en vue de l'action et que le plan n'a pas d'objectifs économiques ou d'indicateurs économiques de succès.

La création d'un consensus et une plus grande responsabilité au sein de la collectivité ont un lien économique avec les objectifs économiques généraux de l'ensemble de la collectivité. Si la création du consensus au sein de la collectivité est destinée à impliquer des partenaires communautaires, à assurer un leadership et le consensus des courtiers, elle doit inclure des indicateurs qui reflètent la vision économique de la collectivité et qui définissent comment réaliser cette vision. La création du consensus au sein de la collectivité doit rassembler les intervenants qui s'intéressent au développement économique et social pour qu'ils participent à la planification stratégique et rédigent le plan. Toutefois, le processus doit aussi fournir le stimulant pour que le processus continue de marcher en fixant, à l'échelle de la collectivité, des objectifs économiques auxquels les gens peuvent s'identifier. Plusieurs plans semblent avoir obtenu le consensus de la collectivité en ce qui a trait aux objectifs économiques tels que celui qui vise « à créer un environnement coopératif en vue du renouveau économique »

(ADERC[4]) et « à réduire la dépendance économique à l'égard du gouvernement » (Administration de développement de Western Valley).

En résumé, les plans stratégique qui se concentrent sur les priorités économiques de la collectivité semblent plus réalistes et ont une meilleure orientation. Ces plans tendent à suivre l'approche du *développement économique de la collectivité* décrite précédemment.

Les plans stratégiques qui sont « *mauvais* » ou inefficaces présentent toutes les caractéristiques importantes suivantes :

Les plans inefficaces essaient de couvrir un grand nombre de priorités des collectivités des sous-régions en combinant un large éventail d'initiatives sociales et de nombreuses activités liées à « l'habilitation de la collectivité ». Ils essaient de « convenir à tout le monde » au lieu d'être pratiques et d'adopter une approche axée sur le développement communautaire. Ces plans peuvent proposer des activités liées à *toutes* les questions soulevées au cours de l'analyse F.F.P.M. au lieu d'établir des priorités réalistes et de déterminer des moyens de créer des emplois viables. La concentration directe sur le développement économique est submergée par des questions économiques indirectes, sans importance, allant de la santé à l'infrastructure routière. Il faut absolument que l'APECA précise ses attentes concernant l'importance relative à donner aux priorités économiques et aux priorités de développement social.

Les participants au processus de planification ont des **attentes irréalistes**. Plusieurs plans semblent incorporer une « liste de souhaits » au développement. Les entrevues montrent que ces listes sont parfois considérées par les participants comme une chance de repérer toutes les possibilités de financement qui sont offertes aux niveaux supérieurs d'administration publique. La question des « attentes » est essentielle. Toute évaluation visant à déterminer si un plan a ou non une orientation, ou s'il est ou non réaliste, suppose que des discussions assez détaillées ont eu lieu afin de définir ces termes et d'établir des lignes directrices pour évaluer l'orientation manifeste ou le réalisme des plans stratégiques. L'utilisation d'une « liste de souhaits » diminue la valeur du DEC et la contribution des participants.

Des plans **qui ne sont pas mesurables** sont inefficaces. Il n'existe pas d'indicateurs pour signaler à l'organisation qu'elle est sur la bonne voie. En n'établissant pas des indicateurs de succès précis et mesurables, l'organisation évite de déclarer ses mesures de succès par crainte de ne pas pouvoir les respecter ou alors elle ignore les avantages qu'elle aurait à les déclarer ouvertement dans le plan. Les indicateurs mesurables dans le plan peuvent être reliés aux plans d'entreprise annuels et peuvent suivre les progrès – le plan stratégique a alors une signification réelle pour l'organisation.

Il n'y a pas de réponse simple à la question suivante : dans quelle mesure les plans stratégiques sont-ils bons? Il y a de bons plans, de bons éléments de plan et des preuves de bonnes pratiques provinciales au sein des ODEC. Un *échange des meilleures pratiques reconnues* parmi les intervenants du DEC contribuerait à améliorer la qualité globale des plans stratégiques, améliorerait l'engagement du gouvernement et des intervenants et clarifierait les attentes

[4] L'Association de développement économique régional de Cumberland

relatives au processus de planification. Cette recommandation est répétée dans la dernière section du rapport.

SUCCÈS DU PROCESSUS DE MISE EN OEUVRE

Au niveau des ODEC

Pour que les plans stratégiques soient mis en œuvre avec succès, les ODEC doivent les utiliser pour orienter leurs activités et s'en servir comme points de départ pour l'élaboration de plans annuels subséquents.

En outre, cela signifie que les ODEC auraient réalisé l'importance de la planification stratégique comme une activité permanente au sein de leur organisation. Cela veut dire aussi que les plans devraient avoir les caractéristiques des « bons plans » qui ont une orientation suffisante pour être à la fois utiles et mesurables. Il y a un dilemme ici.

Même s'il peut être relativement simple de mesurer le succès des « bons plans », particulièrement dans des régions comme Moncton où le processus de planification est implanté, il sera très difficile d'évaluer les plans dans lesquels les attentes et les indicateurs du développement économique ne sont pas indiqués. Dans ces cas, le plan peut avoir peu d'utilité ou aucune utilité pour l'ODEC et le niveau de participation au processus de planification pourrait être minime. Dans les pires cas, il serait « quelque chose dont il faut se débarrasser » ou « une exigence pour obtenir du financement » et le plan serait, par conséquent, oublié.

L'examen des documents a montré que le lien qui existe entre un bon plan stratégique et la mise en œuvre du bon plan est fort. Un représentant de l'APECA a indiqué que « ceux qui ont de bons plans les mettent en œuvre; ceux qui n'en ont pas ne savent pas ou ne peuvent pas savoir ce qu'il faut faire ». En exigeant que les ODEC préparent des plans annuels, l'APECA encourage la mise en œuvre. Dans certains cas, cependant, un plan annuel peut être élaboré sans qu'il y ait un lien étroit avec le plan stratégique – un processus inapproprié, mais qui semble exister néanmoins.

Les représentants de l'APECA qui ont été interrogés à propos de ce projet ont convenu que les ODEC mettent en œuvre leurs plans stratégiques « jusqu'à un certain point ». Tous les bureaux régionaux de l'APECA exigent que les ODEC de leur province préparent des « plans annuels ». Ces plans sont utilisés dans les négociations des financements annuels avec les ODEC et, dans de nombreux cas, ils sont probablement le rapport de contrôle le plus fréquent que l'APECA reçoit. Les bureaux du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse reçoivent également des rapports trimestriels de certains ODEC.

Ces plans de mise en œuvre peuvent être des plans de travail, des plans de travail intégrés, des plans de travail coordonnés ou des plans annuels. Au Nouveau-Brunswick, ces plans sont liés à des ententes de responsabilité et sont raisonnablement axés sur des résultats mesurables utiles. Il semble qu'en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, à un moindre degré, les plans annuels soient en fait des rapports annuels des activités passées. Notre examen des quatre séries de plans en Nouvelle-Écosse a révélé qu'un plan était très bon et que les trois autres plans n'avaient pas répondu à nos attentes. Ces trois plans de la Nouvelle-Écosse sont centrés presque exclusivement sur le processus – combien d'activités ont été entreprises, combien de séances et d'activités de

consultation ont eu lieu –, et on y trouve peu ou pas d'indication sur les résultats. Plusieurs plans n'ont fourni aucune indication sur les priorités ou sur les activités planifiées.

Liens de l'APECA avec le processus de planification du DEC

Comme il est mentionné dans le document d'orientation de 1996, le rôle le plus important de l'APECA concernant le DEC est de fournir « le soutien professionnel et technique aux collectivités et aux groupes locaux du DEC ». Terre-Neuve semble avoir fait les plus grands efforts pour former le personnel du DEC dans la province. En ce qui concerne le soutien à la planification stratégique, il semble que les bureaux régionaux de l'APECA aient fourni des modèles et des guides généraux de planification stratégique aux organisations. Toutefois, il semble qu'on ait communiqué aux ODEC peu d'expériences et d'information relatives aux meilleures pratiques et aux approches pratiques utilisées dans les autres régions de l'APECA.

Certains bureaux régionaux ont appuyé les premiers exercices de planification stratégique, mais les bureaux n'ont pas effectué le suivi de la formation relative à la mise en œuvre ou au contrôle. Dans le cas de la planification stratégique, certains ODEC ont utilisé des fonds de l'APECA pour embaucher des experts-conseils afin d'élaborer leurs plans. Cela a semblé bien fonctionner lorsque l'ODEC et la collectivité ont participé au processus; les personnes interrogées à l'APECA ont rapporté un certain nombre de cas où des experts-conseils ont été embauchés pour préparer un plan avec peu de lignes directrices ou peu de participation de l'ODEC ou de la collectivité.

RELATIONS : CONSULTATION, COOPÉRATION ET COLLABORATION

Il ne fait aucun doute que la consultation, la coopération et la collaboration ont lieu dans la plupart des ODEC de la région de l'Atlantique, mais l'intensité et l'orientation de ces processus varient. Le degré de participation des organismes au développement économique des collectivités ou à un exercice de développement communautaire plus général est un facteur important qui influence le niveau de coopération.

Dans le dernier cas, le processus de planification peut comprendre la participation des ministères, des agences et des organismes qui s'intéressent à la santé, à l'éducation, aux services communautaires, aux transports, etc. Il semble que la planification du développement des collectivités suppose la participation des ministères fédéraux et provinciaux qui ont certaines responsabilités concernant le développement des ressources humaines et le développement économique. Ils comprennent les ministères provinciaux du développement économique, Développement des ressources humaines Canada (DRHC), l'APECA et les ODEC eux-mêmes. En Nouvelle-Écosse, les administrations municipales sont directement impliquées à cause de la nomination des membres du conseil dans les ADR.

Des représentants ont indiqué que dans la plupart des cas, le niveau général de participation des partenaires est très bon. La principale difficulté consiste à gérer les attentes des représentants élus qui participent au processus de planification et de mise en œuvre. Comme on l'a indiqué, l'APECA, Terre-Neuve a offert des programmes de formation aux représentants municipaux pour diriger le processus de planification et de mise en œuvre. Il peut être avantageux d'envisager une approche semblable dans les autres provinces.

3. ÉVALUATION DES RÉSULTATS DU DEC

BUT ET STRUCTURE DU CADRE D'EXÉCUTION DU DEC

Les cadres d'exécution du programme servent de nombreux buts. Le modèle logique du programme traditionnel fixe les liens qui existent entre ses principales composantes – ses entrées, ses activités, ses sorties et ses résultats. En établissant ces liens, un modèle logique clarifie ce que le programme se propose d'accomplir. Les cadres d'exécution vont au-delà de cette utilisation descriptive et fournissent une méthode pour évaluer le succès. Cette approche précise également l'information qui est nécessaire pour appuyer le cadre de responsabilité de l'APECA.

Le projet de cadre d'exécution du DEC présenté ici est structuré autour d'une « approche de la gestion basée sur le rendement » qui décrit le programme en fonction de trois optiques – les ressources, la portée et les résultats. Cette approche inclut la représentation traditionnelle d'un programme (*entrées, activités, sorties et résultats*) en y ajoutant la dimension relative aux clients et aux partenaires dans la composante de la *portée*.

Ces trois éléments mettent l'accent sur la vision : *pourquoi* le programme du DEC existe, il est conçu pour satisfaire *quels* besoins de *qui* – ses clients et intervenants, et *comment* il doit accomplir cela. Le cadre fournit des mesures explicites pour évaluer le succès du DEC; elles sont exposées dans la section suivante. Les principaux éléments dans le tableau sont définis comme suit :

> **RESSOURCES** : les activités et les sorties particulières qui décrivent COMMENT réaliser les objectifs de la politique de l'APECA sur le DEC;
>
> **PORTÉE** : les utilisateurs/clients/co-exécutants et bénéficiaires de la politique sur le DEC, le QUI et le OÙ de la politique sur le DEC; et,
>
> **RÉSULTATS** : les résultats directs et les répercussions finales de la politique sur le DEC, pour répondre aux questions de CE QUE nous attendons de la politique et POURQUOI.

En examinant le cadre d'exécution du DEC, il est très important de se rappeler ce que le cadre décrit – *la politique de l'APECA sur le développement économique des collectivités prévu dans le processus de planification*. Le cadre décrit les ressources, la portée et les résultats de la politique de l'APECA. Ce cadre particulier n'est pas un cadre d'exécution pour le développement économique des collectivités ni un cadre pour décrire les ressources, la portée et les résultats des ODEC dans le Canada atlantique.

L'un des principaux secteurs où la différence dans la perspective est remarquable est celui des sorties et des résultats. Les sorties sont les biens et les services que produit un programme; les résultats sont les répercussions ou les résultats réalisés par les sorties. Dans un environnement de programme, les sorties sont sous le contrôle direct du programme. Les résultats sont certainement influencés par le programme, mais sont hors du contrôle direct du programme.

Le tableau suivant illustre plusieurs caractéristiques qui distinguent les sorties du programme des résultats et des répercussions. Le tableau montre le changement dans chaque caractéristique lorsqu'on passe des sorties aux répercussions.

Sorties	Résultats	Répercussions finales
À court terme	**Temps**	À plus long terme
Plus	**Quantité de contrôle**	Moins
Moins	**Changement dans le comportement**	Plus
Moins	**Faire des progrès**	Plus
Interne	**Origine de l'influence**	Externe
Le plus facile	**Mesure**	Le plus difficile

La perspective de la politique de l'APECA sur le cadre est importante. Toutefois, plusieurs éléments du cadre fournissent des renseignements utiles sur le développement économique des collectivités et sur les ODEC, *puisque les répercussions finales ou à long terme de la politique de l'APECA devraient être les mêmes que les répercussions que les ODEC désirent obtenir.*

Les ODEC, avec le soutien de l'APECA, poursuivent une variété de modèles de développement économique dans leur exécution du DEC. Parmi ces modèles des ODEC, on trouve des modèles basés sur des projets, des modèles de développement industriel et des modèles de facilitation du développement économique. Les ODEC fournissent un large éventail de services tels que le soutien donné en fonction des projets, le counseling, la formation, etc. Une autre caractéristique importante de l'organisation est de se demander si un ODEC se considère comme un organisme qui fournit un soutien en matière de *développement économique* à la collectivité ou s'il fait partie d'une approche générale du développement communautaire. Même s'il est essentiel que l'ODEC s'implique dans sa collectivité, son rôle en tant qu'organisme de développement économique doit être de première importance.

Cette diversité des rôles des ODEC a influencé le niveau de participation et l'approche de l'évaluation par les ODEC dans les différentes provinces. Certains arguments contre une méthodologie d'évaluation rigoureuse dans tout l'Atlantique sont mentionnés ci-dessous.

> Le DEC est un *processus* qui a des répercussions à long terme. Ces répercussions à plus long terme ne peuvent pas être évaluées avec précision ou crédibilité, et les répercussions à long terme ne peuvent pas être attribuées.
>
> Étant donné que le DEC est dirigé par la collectivité, l'attribution des répercussions du programme n'est pas valide.
>
> Si on ne comprend pas bien la différence qui existe entre les *activités* du programme et les *répercussions* du programme, l'évaluation devient problématique.

Le cadre d'exécution du programme présenté dans le tableau suivant est conçu pour répondre à ces préoccupations concernant l'évaluation et pour la simplifier. Il faut se rappeler que le *tableau est un cadre de programme pour la politique de l'APECA sur le DEC, non pas sur les organismes de développement économique des collectivités.*

Le tableau comprend un projet d'énoncé de la mission pour la politique de l'APECA sur le DEC. Cet énoncé de la mission décrit le but du programme du DEC en termes simples – *qui* fait *quoi* à *qui* et *pourquoi*. L'énoncé de la mission incorpore les attentes des résultats à plus long terme – le *pourquoi* du programme — et expose explicitement *ce que* le programme doit accomplir.

Pour comprendre parfaitement le tableau 1, il faut le lire de droite à gauche, en commençant par les résultats – *ce que* le programme du DEC essaie d'accomplir à plus long terme (*pourquoi* l'APECA a un programme de DEC) et dans l'immédiat (*ce que* l'APECA souhaite accomplir avec le programme de DEC). La colonne de la portée indique *qui* profitera du programme et identifie les autres intervenants. La colonne des ressources indique *comment* le programme de DEC doit réaliser ses objectifs; cette colonne fournit l'information tant sur les ressources que sur les activités.

Les plans stratégiques et annuels sont montrés comme des *résultats* plutôt que comme des *sorties* dans le tableau. C'est parce que la politique de l'APECA sur le DEC ne produit pas directement les plans ni n'en est directement responsable – ceux-ci sont sous le contrôle des ODEC et sont considérés comme des résultats *dans la perspective de la politique de l'APECA*. La politique de l'APECA est conçue pour aider les ODEC à préparer des plans – ils font partie de « CE QUE » l'APECA veut réaliser dans l'immédiat.

L'APECA et les ODEC devraient s'efforcer d'obtenir la même série de base de répercussions finales. Toutefois, les activités, les sorties et les résultats directs de ce programme seront probablement différents de ceux des ODEC.

Le tableau 2 présente une liste des facteurs qui influencent l'exécution du programme du DEC, et indique si ces facteurs ont un effet positif ou négatif sur le programme. Les facteurs représentent une mini-analyse F.F.P.M., même si la structure du tableau et l'analyse sous-jacente n'ont pas le degré de rigueur présent dans une analyse F.F.P.M.. L'information présentée dans le tableau couvre le programme général du DEC et les éléments dans le modèle du programme.

Tableau 1 : cadre d'exécution pour la politique sur le DEC de l'APECA

Énoncé de la mission : aider les collectivités qui font preuve d'initiative à développer la capacité de planifier et de mettre en œuvre d'une manière coordonnée leur vision pour créer une activité économique autonome à long terme.

COMMENT? (RESSOURCES)		QUI? OÙ? (PORTÉE)	CE QUE nous voulons? POURQUOI? (RÉSULTATS)	
Activités	**Sorties**	**Portée**	**Résultats directs**	**Répercussions finales**
Élaboration d la politique Financement Lignes directrices et formation	Documents d'orientation Fonds pour les organismes du DEC Plan annuel (APECA) Procédures pour le financement et la formation relatifs au DEC Nouvelles approches de la formation relative au DEC	*Clients* Les ODEC dans le Canada atlantique *Partenaires/ co-exécutants* Collectivités dans la région de l'ODEC Ministères provinciaux du développement économique Autres ministères provinciaux (Santé, Services communautaires, Éducation, Aménagement rural) Autres ministères fédéraux (DRHC, Pêches et Océans, Agriculture)	Plans stratégiques pour le DEC Plans annuels pour le DEC L'APECA connaît mieux les besoins et les plans de développement économique de la collectivité Elle connaît mieux le processus de planification parmi les organismes de DEC Plus grande participation à la planification Meilleure coordination de toutes les activités gouvernementales de planification et d'exécution du DEC Détermination et mise en œuvre des priorités du plan Contrôle et suivi du projet Meilleure qualité des plans de DEC	Meilleure planification du développement économique des collectivités Meilleure économie locale : croissance de l'emploi, du revenu et de la collectivité Plus grande indépendance de la collectivité Plus grande participation de la collectivité (base de bénévoles) Plus grande participation du secteur privé au DEC Fierté, cohésion et leadership de la collectivité accrus

Tableau 2 : facteurs qui influencent l'exécution du programme du DEC

Internes	Externes
• Soutien interne de l'APECA (+) • Financement : montant et degré de stabilité (–) • Priorités concurrentielles du développement économique au sein de l'APECA (–) • Ressources en personnel de l'APECA et ses connaissances/capacités (+/–) • Réorganisation du programme de l'APECA et réseau de prestation de services (–)	• Personnel et ressources de l'Agence pour le DEC (+/–) • Partenaires variés : possibilités de collaboration (+) • Leadership et participation dans la collectivité (+/–) • Priorité fédérale pour le DEC (+/–) • Transfert du mandat du DEC à un autre ministère fédéral, par ex. DRHC (+/–) • Transfert de la responsabilité du DEC aux provinces et aux municipalités (+/–) • Changement dans les responsabilités et l'orientation des organismes d'exécution (–) • Changements dans le climat économique régional (+/–)

L'information dans ces deux tableaux devrait être confirmée au sein de l'APECA, avec les ODEC et les autres intervenants dans le cadre de la deuxième phase de l'évaluation du DEC.

ÉVALUATION DES RÉSULTATS

Le cadre d'exécution du DEC sert de base pour évaluer l'exécution du programme de DEC de l'APECA. Chaque composante du modèle – ses ressources, sa portée et ses résultats – peut être définie et une mesure du rendement, attribuée.

Il est important de faire une distinction claire entre les *ressources* pour la politique de l'APECA sur le DEC – ses activités et ses sorties – et ses *résultats* escomptés. La confusion au sujet de la différence dans ces deux composantes résulte souvent d'un manque de clarté causé par un cadre incomplet ou inexact. En conséquence, le rendement est rapporté en termes d'activités; on décrit *comment* la politique fonctionne, mais on omet souvent de saisir les résultats plus difficiles.

Les trois tableaux suivants proposent des mesures pour les ressources, la portée et les résultats de la politique sur le DEC. Les sources possibles de données pour les mesures requises sont incluses également dans chaque tableau.

Tableau 3 : sources des données et mesures du rendement du DEC de l'APECA

RESSOURCES	ÉVALUATION	SOURCES
• Élaboration de la politique • Financement • Lignes directrices et formation • Documents d'orientation • Fonds pour les organismes de DEC • Plan annuel (APECA) • Procédures pour le financement et la formation relatifs au DEC • Nouvelles approches de la formation relative au DEC	• Existence de la politique sur le DEC à l'APECA • Niveau de financement fourni aux ODEC • Inclusion du DEC dans les documents de planification de l'APECA • Existence des procédures de financement et de formation relatives au DEC • Recherche sur les approches du DEC	• Plans et documents de l'APECA
PORTÉE	**ÉVALUATION**	**SOURCES**
Clients • Les ODEC dans le Canada atlantique	*Clients* • Changements dans les approches de la planification et de la mise en œuvre relatives aux clients (s'il le faut) • Perception par le client des attentes de l'APECA concernant le DEC • Satisfaction des clients concernant le programme du DEC	*Clients* • Entrevues avec les clients • Sondage auprès des clients
Partenaires/ co-exécutants • Ministères provinciaux du développement économique • Autres ministères provinciaux (Santé, Services	*Partenaires/co-exécutants* • Participation des partenaires : – Nombre de partenaires – Rôle des partenaires – Degré de participation : ressources humaines et financières engagées	*Partenaires/ co-exécutants* • Entrevues avec les partenaires • Répercussions du projet (s'il y a lieu)

communautaires, Éducation, Aménagement rural) ▪ Autres ministères fédéraux (DRHC, Pêches et Océans, Agriculture)	dans les projets du DEC – Degré d'intégration et de coopération concernant les activités de planification parmi les partenaires	
RÉSULTATS	**ÉVALUATION**	**SOURCES**
Résultat direct ▪ Plans stratégiques de DEC ▪ Plans annuels de DEC ▪ Contrôle et suivi du projet ▪ Connaissance par l'APECA des besoins et des plans de développement économique des collectivités ▪ Connaissance de la planification chez les organismes de DEC ▪ Mise en œuvre des priorités du plan	*Résultat direct* ▪ Nombre de plans stratégiques et annuels de DEC élaborés ▪ Degré d'actualité des plans ▪ Orientation et portée des plans ▪ Intégralité et qualité des plans ▪ Existence d'un processus de mise à jour des plans ▪ Existence de mécanismes de contrôle et de suivi; indications des mesures (correctives) prises ▪ Nombre d'emplois créés et gardés (temporaire) ▪ Niveau de satisfaction des ODEC concernant l'orientation et le soutien à la formation de l'APECA ▪ Nombre et portée des projets/plans préparés avec des partenaires et des clients de la collectivité	*Résultat direct* ▪ Plans stratégiques et annuels des ODEC ▪ Bases de données et dossiers des clients des ODEC ▪ Sondage auprès des ODEC ▪ Perceptions des partenaires ▪ Perceptions des clients de ODEC ▪ Base de données sur le suivi des partenaires
Répercussions finales ▪ Planification du DEC améliorée ▪ Économie locale améliorée : emplois et revenu ▪ Coordination améliorée des plans et des activités de DEC dans la collectivité	*Répercussions finales* ▪ Degré de réalisation des objectifs de la planification ▪ Nombre d'emplois créés et gardés ▪ Nombre de nouvelles entreprises ▪ Niveau de coopération, de consultation et de collaboration concernant le DEC ▪ Changements dans le bien-être économique et social de la collectivité	*Répercussions finales* ▪ Bases de données et dossiers des clients des ODEC ▪ Résultats des plans ▪ Sondages auprès des clients ▪ Indicateurs économiques

▪ Plus grande indépendance de la collectivité et réduction des demandes financement au gouvernement		et sociaux de la collectivité ▪ Autre recherche externe

La section finale recommande une approche de l'évaluation qui incorpore l'information présentée dans le cadre d'exécution du DEC et dans le tableau d'évaluation du rendement.

4. PLAN DE TRAVAIL DE L'ÉVALUATION

RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

L'information présentée dans ce rapport représente la première phase de l'évaluation de la politique de l'APECA sur le développement économique des collectivités (DEC) dans le Canada atlantique. Le processus d'évaluation a insisté principalement sur la politique de l'APECA relative à la planification stratégique destinée aux organismes de développement économique des collectivités (ODEC) dans chaque province.

L'évaluation a porté sur onze questions principales. Cette dernière section du rapport d'évaluation expose une série de questions qui doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie dans la phase 2 de l'évaluation. Il peut s'agir de questions qui étaient hors de la portée de la méthodologie de la phase 1 ou qui ont été soulevées au cours de la phase 1 du processus d'évaluation. La nature de la phase 1 exigeait un aperçu des questions, basé sur les sorties du processus de planification dans les ODEC – les plans stratégiques et les plans annuels.

QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LA PHASE 2 DE L'ÉVALUATION

La phase 2 de l'évaluation devrait confirmer les résultats de la phase 1 qui se rapportent au processus de planification, à la mise en œuvre des plans stratégiques et annuels et au processus de consultation. Pour confirmer les questions, il faudrait utiliser une approche méthodologique plus consultative que celle qui était requise pour cette phase de l'évaluation.

Les recommandations relatives à l'examen des autres questions figurent ci-dessous. Ces questions n'ont pas fait l'objet d'un examen suffisamment approfondi ou ont été soulevées au cours de la phase 1 du processus d'évaluation.

Au cours de la phase 1, on a examiné les preuves sur papier des plans stratégiques et annuels. Pour améliorer le processus de planification et, finalement, améliorer les résultats du DEC, la phase 2 devrait examiner les perceptions et les obstacles au contrôle de la planification et des plans chez les ODEC. Les preuves provenant des évaluations existantes ne justifient pas suffisamment cette question.

Les évaluations et les rapports annuels dans certaines régions fournissent peu de preuves sur les *résultats* atteints par les ODEC et sur leurs plans; l'information sur les *activités* est suffisante. La phase 2 devrait fournir des preuves plus solides des résultats. Ces preuves devraient être recueillies dans le cadre d'une consultation directe avec un nombre limité d'ODEC.

Il est important de comprendre les perceptions que les ODEC ont de leurs rôles face au développement économique, du niveau de soutien requis ou escompté de la part de l'APECA, de leurs besoins en formation et leurs perceptions des processus de planification et de mise en œuvre. Cette recommandation est présentée plus en détail un peu plus loin dans cette section.

Il peut être utile d'utiliser la phase 2 de l'évaluation pour communiquer avec les ODEC au sujet du cadre d'exécution du DEC.

La phase 2 devrait examiner dans quelle mesure les ODEC se considèrent comme des organismes qui participent au développement économique de la collectivité plutôt qu'au développement communautaire général avec d'autres intervenants dans le développement économique et social. Cette information sera importante pour l'APECA, car elle travaille avec les ODEC pour les aider à améliorer leur rôle dans le développement économique.

Il sera important de mesurer le niveau de compréhension du rôle des ODEC par leurs intervenants et leurs partenaires. Il sera également important de déterminer, au moyen d'un processus de consultation, dans quelle mesure l'aspect du développement économique dans le développement des collectivités est bien compris par les partenaires et les intervenants.

Le processus de consultation devrait aussi déterminer le niveau de satisfaction des partenaires ou des intervenants face au rôle, aux activités et aux résultats des ODEC et de l'APECA. Pour ce faire, on devrait utiliser une série d'entrevues effectuées avec les principaux informateurs qui font partie d'autres organismes gouvernementaux, de groupes de développement économique et de groupes de développement communautaire.

Recommandation pour améliorer le processus de planification

Afin de faciliter l'acceptation du processus de planification dans son ensemble, on suggère, entre autres, de demander à certains ODEC de participer à un « atelier » sur la planification afin de discuter les détails des plans. Cet atelier serait un atelier d'apprentissage par l'expérience – des exemples des meilleures pratiques et des résultats obtenus. Ce serait peut-être intéressant d'inviter des organismes ayant des plans de qualité variable.

L'atelier ne porterait pas sur la façon de planifier ou sur ce qu'est un plan stratégique – cette approche est trop « théorique » et la plupart des organismes ont des dossiers remplis de diagrammes de planification et de modèles de planification stratégique. Le rapport d'évaluation ARA sur la planification stratégique en Nouvelle-Écosse traite également de cette question. Les ODEC, pour la plupart, ont été informés de ce qu'ils doivent faire et un certain nombre d'entre eux ont participé à des ateliers de planification stratégique conçus pour couvrir la théorie de la planification et ses étapes.

La question relative à un atelier pour clarifier le rôle de l'administration municipale dans le processus de planification doit également être examinée. On a déjà pris des mesures à cet égard à Terre-Neuve, mais non pas dans les Provinces maritimes.

L'APECA peut aider à améliorer le processus de planification et, en même temps, encourager la production de meilleurs résultats à partir de l'exercice de planification des ODEC. Il s'agira alors de démontrer les progrès réels accomplis dans les régions où le plan a été plus concentré et où le suivi des résultats a permis aux ODEC de démontrer clairement leur rôle dans le DEC. En même temps, il faut souligner qu'il n'y a apparemment aucune conséquence aux plans qui sont mal élaborés ou mal mis en œuvre. L'APECA a exposé aux ODEC les conséquences si un plan annuel n'est pas préparé – par exemple, pas de plan, pas de financement. L'APECA doit élaborer des lignes directrices claires sur la qualité des plans.

On devrait accorder une attention particulière aux régions dans lesquelles la planification stratégique est plus implantée. En examinant une série de plans qui ont été achevés dans une

région, pendant une période, il est possible de tirer d'importantes leçons sur ce qui fonctionne et sur ce qui ne fonctionne pas, sur la façon dont les plans changent avec le temps et sur la façon dont les plans et le processus de planification peuvent être mis au point pour donner de meilleurs résultats.

PLAN DE TRAVAIL DE LA PHASE 2

La phase 1 de l'évaluation du programme de l'APECA pour le DEC offre une perspective basée sur la recherche concernant l'approche de la planification adoptée par les ODEC dans le Canada atlantique. Chacune des onze questions de l'évaluation a été examinée jusqu'à un certain point, mais il est important maintenant d'obtenir une autre perspective concernant les questions liées à l'évaluation. Le tableau qui suit présente un plan de travail de l'évaluation qui énumère chaque question avec une approche méthodologique pour répondre à la question.

Le tableau comprend deux parties. La première partie indique le travail supplémentaire qui doit être accompli pour traiter à fond la série originale des onze questions relatives à l'évaluation. La deuxième partie du tableau indique les autres questions relatives à l'évaluation qui se sont posées au cours de l'exécution de la phase 1. Nous recommandons que ces questions soient examinées au cours de la phase 2.

Tableau 4 : plan de travail de l'évaluation

Question relative à l'évaluation	Méthodologie
Questions liées au mandat	
1. Situation des plans actuels	▪ Suffisamment traitée dans la phase 1
2. Indicateurs de succès mesurables	▪ Suffisamment traitée dans la phase 1
3. Situation des plans annuels	▪ Traité jusqu'à un certain point dans la phase 1 ▪ Il est nécessaire de déterminer les perceptions de l'exercice de planification annuel dans certains ODEC ▪ Il est nécessaire de déterminer les attentes des ODEC concernant l'exercice de planification et la valeur perçue de la planification
4. Succès de la mise en œuvre du plan stratégique	▪ Un travail supplémentaire sur le contrôle est requis
5. Situation des alliances	▪ Des éléments recueillis au cours de la phase 1 sont en cours de traitement ▪ Il est nécessaire de consulter les ODEC et les partenaires

Question relative à l'évaluation	Méthodologie
6. Priorités du financement	• Des éléments recueillis au cours de la phase 1 sont en cours de traitement • Il est nécessaire de consulter l'APECA, les provinces, les ODEC et les partenaires
7. Valeur des plans dans l'évaluation du projet	• Traitée jusqu'à un certain point dans la phase 1 • La question ne reflète pas le processus décisionnel par les bureaux de l'APECA
8. Consultation avec les ODEC sur des ententes fédérales-provinciales	• Traitée jusqu'à un certain point dans la phase 1 • La question ne reflète pas le processus décisionnel par les bureaux de l'APECA.
9. Politique de l'APECA destinée aux ODEC	• Des éléments ont été recueillis dans le cadre des entrevues de la phase 1 • Il est nécessaire de consulter les ODEC sur cette question
10. Faire concorder les priorités stratégiques de l'APECA et des ODEC	• Des éléments ont été recueillis dans le cadre des entrevues de la phase 1 • Il est nécessaire de consulter l'APECA et les ODEC sur cette question
11. L'APECA doit faire preuve de souplesse	• Des éléments ont été recueillis dans le cadre des entrevues de la phase 1 • Il est nécessaire de consulter l'APECA et les ODEC sur cette question
Questions supplémentaires relatives à l'évaluation	
12. Obstacles à la planification et à l'utilisation	• N'a pas été examinée dans la phase 1 • Il est nécessaire de consulter les ODEC sur cette question
13. Sensibilisation aux *meilleures pratiques*	• Il est nécessaire de consulter les ODEC sur cette question

Les questions de la phase 2 de l'évaluation peuvent être résolues au moyen de méthodes d'évaluation simples. Les principales méthodes sont des entrevues avec des informateurs importants de l'APECA, des ministères provinciaux, des ODEC et des partenaires.

Il existe une diversité considérable parmi les ODEC – leur approche de la planification et de la mise en œuvre, leur niveau d'activité et les partenariats qu'ils ont créés – pour ne citer que

quelques caractéristiques. Il existe des approches et des stratégies communes au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve. Il doit être possible de choisir un petit échantillon d'ODEC qui seraient utilisés comme des études de cas pour l'évaluation. Ces études examineraient l'approche de la planification et la philosophie sur le développement des ODEC, leurs partenariats et leurs liens avec la collectivité, les projets qu'ils ont achevés. L'accent serait placé sur l'évaluation des résultats. Pour les études de cas, on devrait se fonder sur un mélange de plans de différente qualité, comportant des processus de planification différents et correspondant à différentes expériences des ODEC.

5. RÉPONSE DE LA DIRECTION

La direction a pris note des nombreuses observations positives contenues dans le rapport au sujet du DEC et des ODEC et est d'accord avec les recommandations. Un certain travail a déjà été effectué pour aider les ODEC à améliorer leurs capacités de planification et d'évaluation des résultats. L'Agence donnera suite à certaines autres recommandations dans le cadre du volet du nouveau Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique qui portera sur le développement économique des collectivités.